Colección **Política, Políticas y Sociedad**
Serie **Democracias en revolucion & revoluciones en democracia**

Miradas sobre la economía social y solidaria en América Latina

José Luis Coraggio
Editor







Miradas sobre la economía social y solidaria en América Latina

Miradas sobre la economía social y solidaria en América Latina

José Luis Coraggio
Editor







Miradas sobre la economía social y solidaria en América Latina / Cristina
Amariles ... [et al.] ; editado por José Luis Coraggio. - 1a ed . - Ciudad Autónoma de
Buenos Aires : CLACSO ; Los Polvorines : Universidad Nacional de General
Sarmiento, 2021.
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y
online ISBN
978-987-722-850-2
1. Economía Social. 2. Universidades. I. Amariles, Cristina II. Coraggio, José Luis, ed.
CDD 335

EDICIONES **UNGS**

J. M. Gutiérrez 1150, Los Polvorines (B1613GSX), Prov. de Buenos Aires, Argentina
Tel.: (54 11) 4469-7507 - ediciones@ungs.edu.ar - www.ungs.edu.ar/ediciones

Serie Democracias en Revolución y Revoluciones en Democracia
Coordinación: José Luis Coraggio y Eduardo Rinesi
Comité Académico: W. Pengue, F. Acosta, R. Aronskind, G. Vommaro y J. P. Cremonte

Diseño gráfico de la serie: Daniel Vidable.
Diseño de tapas: Franco Perticaro y Andrés Espinosa
Tipografías:
Rosario / Diseñada por Héctor Gatti, Adobe Typekit & Omnibus-Type Team
Andada / Diseñada por Carolina Giovagnoli para Huerta Tipográfica
SIL Open Font License, 1.1

Centro de Economía y Estudios Estratégicos
Av. Amazonas N37-271 y Villalengua, esq.
Tel.: (593 2) 382 9900
Quito, Ecuador
www.iaen.edu.ec
Información: editorial@iaen.edu.ec

Dirección editorial: Miguel Romero Flores
Coordinación de arbitraje científico: Javier Monroy Díaz
Corrección de estilo: David Chocair Herrera
Asistencia editorial: Cristina Silva Villamar

Impreso en FP Compañía Impresora
Beruti 1560, Florida (1602) Buenos Aires, Argentina,
en el mes de septiembre.
Tirada: 300 ejemplares.

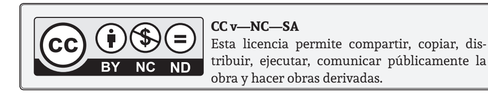


CLACSO Secretaría Ejecutiva
Karina Batthyány - Secretaria Ejecutiva
María Fernanda Pampín - Directora
de Publicaciones

Equipo Editorial
Lucas Sablich - Coordinador Editorial
Solange Victory - Gestión Editorial
Nicolás Sticotti - Fondo Editorial

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad
de Buenos Aires | Argentina
Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875





Índice

TERCERA PARTE
La economía social y la decolonialidad

CUARTA PARTE
Experiencias de EPS en Argentina

Presentación

Este libro integra una serie de volúmenes por medio de los cuales se intentará dar cuenta de los resultados del trabajo realizado en el marco del capítulo argentino del Programa Regional Latinoamericano de Docencia e Investigación "Democracias en Revolución & Revoluciones en Democracia (DRRD)". Dicho programa interuniversitario tiene su sede regional en el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) del Ecuador, en tanto que su sección argentina tiene como nodo coordinador a la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS).

El programa nació años atrás al calor de un clima de época por cierto diferente al que hoy transitan la mayoría de los países de América Latina, pero su importancia y su vigencia están, para nosotros, fuera de toda discusión: es necesario seguir pensando las experiencias gubernamentales que signaron la vida pública de la región durante los primeros tres lustros de este siglo, revisar lo que de ellas deba reconsiderarse y preguntarnos cómo perseverar en la perspectiva democrática y transformadora que las animó. Para eso, en Argentina el trabajo se organizó en seis grandes ejes temáticos, ocupados de estudiar los problemas de la economía, educación, medioambiente, política, comunicación y los procesos de integración regional.

Las investigaciones y los intercambios sobre estos diferentes ejes de preocupaciones ha involucrado el trabajo de distintas instituciones universitarias y académicas en general, lo que se ha cristalizado en la organización de jornadas temáticas que en su forma y en su contenido evidencian la importancia de las cuestiones que se decidió abordar. Al mismo tiempo, la UNGS, en tanto nodo coordinador del capítulo argentino del Programa, se asoció con la sede argentina del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso), que en los distintos países de toda la región viene colaborando

con la marcha del Programa, para llevar adelante un concurso de ensayos sobre los temas objeto del trabajo de los distintos ejes.

Tanto esas jornadas como dicho concurso tuvieron resultados muy interesantes; así es que, para compartirlos y multiplicar sus efectos, se decidió seleccionar algunos de los trabajos presentados y editar esta serie de compilaciones. Son artículos caracterizados por su pluralidad de enfoques, por su vocación por poner en diálogo la lógica académica con las diversas racionalidades culturales, económicas y ambientales de nuestros pueblos y por su interés por seguir disputando los sentidos hegemónicos en nuestras sociedades y fortalecer los procesos que nos permitan transformarlas.

Ramón Torres Galarza
Director del Programa DRRD

Eduardo Rinesi
Programa DRRD-Argentina

Introducción

El proyecto regional "Democracias en Revolución & Revoluciones en Democracia" se lleva a cabo con nodos en Ecuador, Argentina, Bolivia, Brasil, Uruguay y Venezuela; cuenta además con la participación activa de Clacso. Está dirigido a analizar seis procesos políticos que han sido asociados con una posible nueva izquierda o progresismo del siglo XXI. El proyecto generó, entre otras actividades, un concurso para la presentación de trabajos de investigadores latinoamericanos dentro de los ejes, asumidos por la UNGS como nodo coordinador de Argentina, todos con especial referencia a dicho país pero sin perder una perspectiva latinoamericana. En el caso del eje económico, como resultado del referato realizado, fueron seleccionados cuatro trabajos, encabezados por el de Malena Hoop, seguido por los de Luis Wilfredo Montoya Canchis, Arquímedes José Romero Alfonzo e Israel Daniel Inclán Solís.

Para completar la obra, estaba previsto invitar a otros investigadores destacados del campo. Dada la amplitud del ámbito de la economía social, para estructurar este volumen colectivo se decidió obedecer la priorización marcada de forma implícita por los trabajos seleccionados en este concurso. Malena Hopp investigó las políticas de economía social en Argentina. A ese eje se suman trabajos solicitados a Jeannette Sánchez y Valmor Schiojet, conocidos responsables de tales políticas en Ecuador y Brasil. Luis Wilfredo Montoya Canchis encaró la cuestión de la vinculación entre economías sociales y universidades, a lo cual se integra el trabajo de Rodolfo Pastore, miembro de una universidad pública argentina que ha dedicado importantes energías a esa vinculación. Israel Daniel Inclán Solís y Arquímedes José Romero Alfonzo asumieron respectivamente los temas de las comunidades indias en los Andes y una mirada histórica y decolonial, a

lo que se incorpora el trabajo de Boris Marañón que vincula la solidaridad económica con la decolonialidad del poder.

En su conjunto, los trabajos incluidos presentan procesos recientes, a la vez que problematizan conceptos y prácticas dirigidas a generar, desarrollar y consolidar iniciativas que, en diverso grado, avanzan hacia un sistema de relaciones de producción y distribución más justo, inclusivo, solidario y socialmente eficiente, bajo la etiqueta de economía social o sus variantes. Asimismo tensionan el presente desde la perspectiva de los desafíos que se enfrentan a futuro.

Otra referencia implícita o explícita en los trabajos es la búsqueda de caminos de emancipación de nuestras naciones colonizadas, que trasciende y problematiza la necesaria búsqueda de formas inmediatas de integración social de los sectores subordinados y marginados de forma creciente, que no necesariamente debe limitarse al logro de la incorporación a estas sociedades capitalistas periféricas. Múltiples actores aparecen protagonizando esas prácticas: los Gobiernos con sus efectores en diversos ámbitos jurisdiccionales; organizaciones propias de un Estado ampliado, como es el caso de las universidades; organismos no gubernamentales; organizaciones sociales y, por último, los actores sociales directos de la producción y circulación de bienes y servicios, los trabajadores autogestionarios asociados de manera libre y sus familias o las comunidades originarias.

Al substrato histórico de las formas económicas propias de la economía popular y en particular de los emprendimientos preexistentes de economía social o solidaria, se ha sumado, desde fines del siglo XX, una ebullición extraordinaria de prácticas, propuestas y políticas de organización de formas basadas en el control solidario de la actividad económica por los trabajadores, generando un flujo magmático, poco estructurado, de iniciativas.

Este era un resultado esperable a partir de una economía popular subordinada a un sistema que corroe la solidaridad como la peste y acentúa la competencia individualista por estar en la lista corta y precaria de los que pueden salvarse del mal vivir, en particular, de la miseria. Puede decirse que las búsquedas generalizadas de formas inmediatamente solidarias han ido decantando una convergencia, un diálogo entre conceptualizaciones y guías de acción. Tal convergencia ha avanzado más rápido que el aprendizaje sobre la necesidad de favorecer la emergencia de sujetos colectivos que promovieran, junto con el Estado pero con autonomía, la articulación orgánica de los actores directos de la economía social y solidaria (ESS) y las políticas públicas, con una mirada de largo plazo. También puede decirse

que esta brecha fue acentuada por la expectativa de (re)integración por el trabajo asalariado y el consumo basado en la redistribución, abierta por procesos caracterizados como nacional-populares en una coyuntura de afluencia de renta internacional que estimuló la acentuación de modelos primario-exportadores y dependientes de fuerzas globales. El declive de dicha afluencia hace más urgente avanzar hacia una transformación estructural en la que las propuestas de la economía social tienen un papel significativo a jugar.

Lejos de caer en el escepticismo o en un pensamiento utópico paralizante, corresponde reflexionar de modo crítico sobre lo hecho y encontrar, destacar e interpretar las infinitas experiencias que tienden a construir solidaridad, no solo desde la redistribución de la riqueza sino dentro mismo de las relaciones de producción de las bases materiales de la sociedad, en continua tensión entre el objetivo particular de vivir mejor en lo inmediato y la mirada más amplia de la transformación del sistema actual, no solo en el largo plazo sino en el largo período histórico. Experiencias que no son un punto de llegada a consolidar, cristalizándolo, sino parte de una transición necesaria, abierta, contradictoria, iniciada dentro del mismo sistema que se quiere superar, con la perspectiva de otras relaciones posibles entre economía, sociedad y política.

La cuestión latente en los capítulos de este libro es si se dan o pueden generarse las condiciones para pasar de intentos microeconómicos y políticas públicas coyunturales a la constitución de sujetos sociales y políticos, capaces de pergeñar y sostener un proceso que no solo mejore las vidas cotidianas de individuos y grupos sino que supere las estructuras que los margina y subordina. La mirada que ve desde los pueblos originarios el trayecto del colonialismo y la constitución del sistema mundo capitalista apunta en esa dirección, al largo período. Pero como esos mismos pueblos han demostrado, una resistencia cotidiana eficaz para sobrevivir es tan necesaria como la perspectiva ética de la reproducción y desarrollo pleno de la vida. El problema está en pensar que se trata de opciones excluyentes. Silvio Rodríguez ilustra poéticamente este dilema en su historia de los tres hermanos.

En todo caso, en la práctica de estas casi dos décadas ha predominado la búsqueda de integración autogestionada de los trabajadores al mismo sistema que los expulsó, lo que se explica por la urgencia de responder al agravamiento de la crisis de la vida –ya sea en la experiencia cotidiana como en sus expectativas de mejoría– así como por la insuficiencia de la economía popular, propia del sistema capitalista, para seguir sosteniendo

los proyectos de vida de esos sectores. Por limitada que fuera, la eficacia de las propuestas de economía popular solidaria ha ido ganando, a paso lento, un espacio en el imaginario de lo alternativo y posible.

Como en todo proceso social innovador con pretensión de ser duradero, surge la necesidad de sistematización de los aprendizajes y la aplicación de conocimientos para asegurar la sostenibilidad de tales iniciativas, pero también de comprensión del movimiento de conjunto y de su contexto, difíciles de discernir sin recuperar sus raíces históricas y determinar sus posibilidades a futuro. Tampoco es posible comprender estos procesos en su pura materialidad, sin examinar la eficacia performativa de los discursos explícitos o implícitos en la orientación e interpretación de las acciones recurrentes.

Así, hay un eje discursivo centrado en la sobrevivencia de personas y grupos sociales basado en el trabajo individual dependiente en condiciones dignas, tal como alcanza a definirlas de un modo ideal el sistema capitalista, o a formas autogestionadas que brindan un grado de autonomía en el control inmediato del proceso productivo pero requieren el continuado apoyo desde el Estado. La institucionalización de políticas públicas ha sido orientada principalmente por ese discurso.

La institucionalización de lo nuevo, el reordenamiento jurídico y la reorganización del Estado en relación con la sociedad civil son aspectos fundamentales para el desarrollo de otras formas económicas. De igual manera, es importante determinar las categorías con las que se piensa la ESS y se tipifican los actores a los cuales se dirigen las políticas públicas. Mariana Hoop, Jeannette Sánchez y Valmor Schoijet detallan los procesos de institucionalización de la economía social y solidaria en Argentina, Ecuador y Brasil, bajo los procesos de gobierno que han caracterizado esos países en lo que va del siglo.

La renovación del conocimiento y la investigación-acción juegan un papel significativo, en particular el rol que ha desempeñado la universidad en la promoción e institucionalización de la ESS. A partir de experiencias en Perú y Argentina, Luis Wilfredo Montoya Canchis y Rodolfo Pastore reflexionan sobre esa vinculación.

Un elemento fundamental que caracteriza la mirada latinoamericana sobre la ESS es el pensamiento crítico de la decolonialidad; desde Venezuela y México, Arquímedes José Romero Alfonzo, Israel Daniel Inclán Solís y Boris Marañón Pimentel plantean esa vinculación histórica y conceptual.

Por último, un problema recurrente en la construcción de legitimidad de las propuestas de la ESS es la demanda de ejemplos concretos que le den plausibilidad. Es en ese sentido que, para completar las contribuciones mencionadas, se ha pedido a Inés Arancibia que organizara un conjunto de presentaciones de experiencias significativas de Argentina, dentro de lo que se considera economía social y solidaria, realizadas por Cristina Amariles, María Cecilia Anello, Liliana Chávez y César Ipucha, estudiantes avanzados de la Maestría en Economía Social de la UNGS.

José Luis Coraggio

PRIMERA PARTE
Las políticas públicas para la economía social y solidaria

Políticas de promoción de la economía social en Argentina: desafíos para la construcción de una nueva institucionalidad

Malena Victoria Hopp

Introducción

Tras una década de reformas estructurales del Estado, desregulación y apertura de los mercados, flexibilización laboral y asistencialización y privatización de las políticas sociales inspiradas en los postulados del neoliberalismo, el "estallido" y la crisis social de diciembre de 2001 marcaron el inicio de un nuevo ciclo. A partir de la caída del régimen de convertibilidad y con más fuerza desde el año 2003, comenzó en Argentina un proceso de transformación de las políticas económicas, laborales y sociales cuyo objetivo explícito –la promoción de la "inclusión social" mediante el trabajo– contrasta con el del ciclo precedente.[1]

1 En el año 2002 se implementó el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados para hacer frente de manera urgente a las consecuencias de la crisis socioeconómica y política de diciembre del 2001, llegando a tener, a dos meses de su lanzamiento, casi dos millones de destinatarios y un presupuesto de 3500 millones de pesos (Di Natale, 2004). El Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados estuvo destinado a cabezas de hogar en situación de desempleo que tuvieran hijos menores de edad o discapacitados a cargo. El plan otorgaba un subsidio de 150 pesos mensuales (aproximadamente 50 dólares en ese entonces) y exigía la realización de una contraprestación laboral o capacitación de 20 horas semanales. Aunque este se implementó desde el Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social, su objetivo era, en lo principal, asistir por medio del sostenimiento de los ingresos de aquellas familias en situación de desempleo y pobreza. Para un análisis de este Plan remitimos al lector a Lucero, 2003; Di Leo, 2006; Hopp, 2009, entre otros.

En este contexto, en el que el trabajo volvió a articular el discurso que le da fundamento a la política socio-laboral del Estado argentino (Grassi, 2012) y en el que este asumió un rol activo en la generación de ocupación y el mejoramiento de las condiciones laborales, el Gobierno argentino impulsó un conjunto de políticas de promoción de la economía social, orientadas a la creación y apoyo de formas de trabajo asociativas y cooperativas, acompañadas de la creación de normativas e instituciones destinadas a regular este tipo de unidades laborales y brindar protección social a los trabajadores que las integran.

El lanzamiento del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social "Manos a la Obra", desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación en el año 2004, marcó el inicio de un proceso de consolidación de la economía social como una alternativa de integración social y económica de personas y grupos en situación de vulnerabilidad que, a pesar del crecimiento económico, no lograban la inserción laboral en el mercado de trabajo formal. En concreto, este plan proponía "constituirse como un sistema de apoyo a las iniciativas de desarrollo socioeconómico local, destinado particularmente a los sectores de bajos recursos", mediante el apoyo técnico y financiero a emprendimientos productivos generados en el marco de procesos de desarrollo local y el fortalecimiento de organizaciones públicas y privadas, así como de espacios asociativos y redes (Res. MDS 1375/04).

En 2009 se profundizó esta propuesta, mediante la puesta en marcha –desde ese mismo Ministerio– del Programa Ingreso Social con Trabajo. El propósito del mismo fue la generación de trabajo genuino,[2] mediante la creación de cooperativas, orientadas al mejoramiento de la infraestructura barrial y la calidad de vida de familias vulnerables (Res. MDS 3182/09). En este sentido, la economía social es considerada uno de los pilares centrales de la intervención del Ministerio de Desarrollo Social, la cual –desde el discurso oficial– se vincula también con la búsqueda del fortalecimiento de los lazos sociales y territoriales por medio de la revalorización de los contenidos solidarios y comunitarios del cooperativismo. A comienzos de

2 Si bien en la normativa del programa no se define de forma explícita el concepto, podemos inferir que el discurso oficial entiende el trabajo genuino (o decente, en términos de los acuerdos de la Organización Internacional del Trabajo a los que Argentina ha adherido) como un trabajo productivo que genere un ingreso digno, con protección social y perspectivas de desarrollo personal e integración a la sociedad. En el caso de las cooperativas del Programa Ingreso Social con Trabajo, refiere también a la búsqueda de autonomía y sostenibilidad en el desarrollo de las experiencias socio-productivas. Como veremos, la referencia a escala normativa al trabajo genuino se encuentra tensionada en las prácticas concretas. Para un análisis de esta cuestión remitimos al lector al artículo Hopp y Frega (2012).

2013 se lanzó una nueva línea de intervención dentro del Programa Ingreso Social con Trabajo, denominada "Ellas Hacen", destinada a mujeres jefas de hogar con tres o más hijos a cargo, residentes en barrios emergentes o villas.

En diciembre de 2014, desde el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (Inaes), como resultado del intercambio con el movimiento cooperativo y mutual, se presentó un proyecto para sancionar la Ley Federal de Economía Social,[3] cuya necesidad y relevancia venían siendo debatidas desde distintas organizaciones sociales vinculadas con cooperativas, empresas recuperadas, mutuales y emprendimientos asociativos.[4]

Tras más de una década de desarrollo y en un contexto de ampliación de las intervenciones estatales de promoción, regulación y protección de estas formas laborales asociativas, el objetivo de este ensayo es analizar el carácter de la institucionalidad de la economía social en Argentina, a fin de explorar las potencialidades y límites para la construcción de una economía alternativa, centrada en el trabajo y orientada a la reproducción ampliada de la vida de todos (Coraggio, 2004). Dadas las características del desarrollo de estas políticas en el caso argentino, se particularizará en el análisis de las intervenciones estatales destinadas a la generación y apoyo de experiencias de trabajo asociativo, cooperativo y autogestionado.[5]

La hipótesis que orienta este análisis afirma que la institucionalidad de la economía social en Argentina posee un carácter difuso, que se vincula con la convivencia de distintos objetivos que tensionan la implementación de las principales políticas que la promueven, que implican, a su vez, distintas concepciones de la economía social y la sostenibilidad de las experiencias de trabajo asociativo y autogestionado. A grandes rasgos, estos objetivos consisten, por un lado, en brindar asistencia social a población en situación de vulnerabilidad e intervenir sobre el núcleo duro de la desocupación y la pobreza. Por otro, en constituir un sistema de apoyo y promoción del trabajo asociativo y autogestionado, capaz de integrar social y económicamente a las poblaciones a las que se dirigen, es decir, promover

3 El Anteproyecto de Ley puede consultarse en goo.gl/I3OBTS.

4 Uno de los espacios de debate al respecto son los Foros hacia Otra Economía. Para más información ver: http://www.ungs.edu.ar/foro_economia/#.

5 Si bien el recorte de este ensayo se centra en las políticas de promoción y apoyo a formas organizativas centradas en lo productivo mercantil, el marco conceptual que plantearemos para su análisis es más amplio, a fin de incorporar la perspectiva teórica de la economía social para caracterizar la institucionalidad de las políticas que refieren a la promoción de la economía social como marco de intervención y explorar sus potencialidades y límites para la construcción de un proyecto alternativo de "otra economía".

la participación de estos sujetos y grupos como miembros plenos del bienestar mediante los medios institucionales legítimos, que son el trabajo y las protecciones sociales.

Las reflexiones que se presentan en este ensayo se basan en la investigación que tuvo como resultado la tesis doctoral (Hopp, 2013), en la que se realiza un trabajo de campo intensivo entre los años 2009 y 2012, que consistió en la realización de observaciones en emprendimientos, cooperativas y agencias gubernamentales vinculadas con el fomento de la economía social y entrevistas a destinatarios y agentes estatales que participan de la implementación de estos programas.[6] Asimismo, la investigación incluyó el relevamiento exhaustivo y análisis de documentos y estadísticas diversas,[7] lo que permitió reconstruir el mapa de acciones implementadas por el Gobierno argentino vinculadas con la economía social, su alcance y características.

El artículo se organiza del siguiente modo: primero son presentados los fundamentos de la construcción de "otra economía", en el marco de un contexto latinoamericano en el que urge la construcción de nuevas alternativas para abordar "viejos" problemas. Luego se analiza el proceso de surgimiento, ampliación y consolidación de las políticas de promoción de la economía social en Argentina a partir de 2003, marcando sus potencialidades y límites y el sentido que adquiere en las políticas que la promueven. Por último, se propone algunas claves para pensar una nueva institucionalidad, capaz de fortalecer y contribuir a la generalización y sostenibilidad de formas de producción económica asociativas, cooperativas y autogestionadas.

Fundamentos de la construcción de "otra economía"

La propuesta de la economía social parte de un diagnóstico pesimista acerca del empleo y plantea la hipótesis de que el problema de la desocupación y los bajos salarios o ingresos de los trabajadores asalariados y por cuenta propia no pueden ser resueltos solo a partir del crecimiento económico.

6 Realizamos observaciones y entrevistas en cooperativas y emprendimientos apoyados por distintas líneas del Plan Manos a la Obra, el Programa Trabajo Autogestionado, el Programa Ingreso social con Trabajo. Asimismo, entrevistamos a asistentes técnicos y operadores territoriales y realizamos observaciones en el Ministerio de Desarrollo Social y en una reunión con representantes del Inaes.

7 Normativas, informes de gestión, evaluación, de ejecución presupuestaria, auditorías, producidos por organismos estatales y no gubernamentales, noticias e información general de las páginas web del MDS, el INAES, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, la Comisión Nacional de Microcrédito, investigaciones referidas a las políticas de fomento de la economía social, entre otros.

Es necesario transformar las estructuras productivas y el sentido de la economía, debido a que "la consecución de la ganancia como fin tiende a acabar con los mecanismos de integración social y con la sociedad misma" (Coraggio, 2004: 266). Dado el nuevo paradigma tecnológico y de reorganización del trabajo que se está imponiendo a escala global, aunque se produzca un alto crecimiento, no será posible reintegrar a los trabajadores a la sociedad de mercado (Coraggio, 2002; Lo Vuolo, 2002). No es posible "volver" a la sociedad salarial de pleno empleo (Castel, 1997; Rosanvallon, 1995) y para algunos, esto no es ni siquiera deseable (Gorz, 1997).

Las transformaciones del mundo del trabajo y sus particularidades en América Latina, región en la que ha coexistido el empleo formal con un amplio sector –con características diversas respecto a su capacidad productiva y de consumo– de trabajadores autónomos (autoempleados, microempresas, etc.) y de trabajo no registrado o trabajo en negro (Torrado, 1992; Etala, 1985) llevan a revisar el concepto "clásico" que lo asimila a la forma predominante que adquiere el trabajo en el capitalismo. Siguiendo a Livszyc (2003), se entiende el trabajo, desde una perspectiva antropológica, como una actividad útil, vinculada con la esfera de la producción social de los medios de vida, que se constituye en un elemento estructurante de las relaciones sociales. En cambio, el empleo es una forma particular que adquiere el trabajo: remunerado, de jornada completa, y establecido mediante un contrato laboral. Partiendo de esta distinción, el autor analiza las transformaciones del mundo del trabajo en las últimas décadas y plantea que se ha producido un pasaje del trabajo como universo inclusivo, en el que este resultaba el principal factor de integración a la vida social, a "un territorio de acceso restringido, que condena a amplios sectores a vivir en los márgenes, tanto materiales como simbólicos, de la vida en común" (Livszyc, 2003: 20). Si bien la afirmación, planteada en el contexto argentino de la crisis de 2001-2002, parece extrema a la luz de las condiciones del mercado laboral luego de un período de recuperación económica y recomposición del empleo, aún persiste un importante sector de trabajadores desocupados que no pueden (re)insertarse en el mercado de trabajo y cuyas capacidades están siendo desperdiciadas. Este grupo conforma el llamado "núcleo duro del desempleo", al cual vienen siendo dirigidas las distintas políticas de promoción de la economía social, implementadas a partir del año 2003.

Partiendo de este diagnóstico, la perspectiva de la economía social afirma que es necesario redefinir la visión dominante acerca de qué es lo económico y desarrollar estructuras productivas de manera sistemática,

contrapuestas a la lógica del capital, capaces de autosustentarse y crear nuevas relaciones sociales, tendientes a contrarrestar la degradación de las capacidades humanas que produce el mercado. No alcanza con la redistribución del ingreso, porque persistirían las estructuras que destruyen la organización colectiva y solidaria de los grupos, comunidades (Coraggio, 2004) y de la naturaleza.

Si bien distintos investigadores y en distintos países le han atribuido denominaciones diferentes: economía solidaria (Razeto, 2002; Gaiger, 2007; Singer, 2007; Tiriba, 2008; Arruda, 2010), economía social (Monzón y Defourny, 1992; Laville, 2002; Vuotto, 2014), socioeconomía solidaria (Guerra, 2014) o economía del trabajo (Coraggio, 2002), enfatizando aspectos diversos, estas conceptualizaciones coinciden en que la búsqueda de "otra economía" tiene que ver con afrontar la cuestión social a partir de una economía centrada en el trabajo con un compromiso compartido de mejorar la calidad de vida de todos (Hinkelammert y Mora Jiménez, 2009; Coraggio, 2011). Desde esta perspectiva, se trata de impulsar la construcción de una economía mixta o plural y competitiva, con un gran sector de economía social (innovador y sin fines de lucro), promovido desde el Estado y la sociedad civil (Coraggio, 2004), que pueda generalizarse de forma paulatina hacia toda la sociedad. Este proceso supone el reconocimiento social y cultural de otras formas de hacer economía que pueden organizarse, fortalecerse y disputar recursos y poder frente al sector público y al empresarial capitalista (Hintze y Vázquez, 2011; Sousa Santos y Rodríguez, 2011).

Desde esta perspectiva se plantea la necesidad de políticas socioeconómicas que favorezcan el desarrollo y consolidación de un nuevo sector orgánico de economía social, que pueda funcionar de manera relativamente autónoma de la organización del capital y cuyo sentido sea el buen vivir y no el lucro. Eso lleva a problematizar el rol de las políticas de promoción de la economía social en Argentina que, como se verá a continuación y a diferencia de otros países de América Latina, como Venezuela o Brasil,[8] se

8 En estos países, con sus diferencias y particularidades, la economía social ha logrado un lugar relevante en la estrategia socioeconómica de los Estados nacionales. En Venezuela, la economía social/comunal tiene rango constitucional y se encuentra inscrita en el proyecto político del denominado socialismo del siglo XXI. Por ello, cuenta con un fuerte apoyo estatal que se expresa en un amplio desarrollo normativo, en una institucionalidad de alto nivel, representada por el Ministerio del Poder Popular para las Comunas y en los amplios recursos presupuestarios destinados a ella. En el caso de Brasil se destaca la fuerte articulación entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil en la construcción de la economía solidaria. "Es allí definitoria la trayectoria de lucha de movimientos sociales que la conforman en la práctica, conceptual y políticamente, confluyen en una organización

centra en la atención, exclusiva o prioritaria, de desempleados y personas en situación de pobreza o vulnerabilidad social. Esta particularidad en la definición de la población objetivo de las políticas que la promueven expresa una tensión entre la concepción del trabajo asociativo, cooperativo y autogestionado como un medio de integración social y económica y el uso del trabajo como un recurso de la asistencia, focalizada en sujetos y grupos en situación de vulnerabilidad o desempleo.

Con relación a la pregunta acerca de qué es lo económico, el enfoque de la economía social discute la noción "clásica" de la economía y las consecuencias que esta concepción tiene en la organización de las sociedades. Esta visión, hoy hegemónica, considera "que lo económico es lo que se ocupa de distribuir medios escasos entre fines múltiples". Por ello, "dado lo ilimitado de los deseos humanos (nótese que no se habla de necesidades)[9] plantea que se debe reconocer la escasez de los medios y lo económicamente racional es resolver este problema de la forma más eficiente posible. Este criterio de la eficiencia se convierte así en la síntesis de la racionalidad económica" (Vázquez, 2010: 27). De esta definición se deriva el postulado que afirma que el mercado –el espacio en el que se realizan los intercambios– es el medio por excelencia de satisfacción de las necesidades y asignación de recursos. Esta visión se apoya en la teoría de Adam Smith de la armonía natural de los intereses, la cual explica la forma en que las "leyes objetivas" instauran un modo de regulación social abstracto en el cual cada individuo sigue su propio interés y esto beneficia al conjunto social.

En oposición a esta conceptualización formal de la economía, desde la perspectiva de la economía social se retoma el análisis de Polanyi acerca del proceso sociohistórico por el cual fue posible la instauración de una sociedad de mercado que escindió la economía de la sociedad. El autor demuestra que lo que hoy aparece como "natural" –la subordinación de la sociedad a las leyes del mercado autorregulado–, es en realidad una construcción social

propia (el Foro Brasileño de Economía Solidaria) y logran incidir en el primer Gobierno de Lula para establecer un espacio institucional específico (la Secretaría Nacional de Economía Solidaria) e incrementar su presencia en varios otros. Todo ello en el marco de una visión de cooperación/alianza entre Estado y organizaciones sociales" (Hintze, 2010). A pesar de este desarrollo, algunos movimientos sociales, como el MST, cuestionan la marginalidad de las políticas que promueven la economía social y objetan los intentos de asimilar este tipo de experiencias a las pequeñas y medianas empresas (Pymes). Para un interesante análisis de los casos de Venezuela y Brasil remitimos a los lectores al citado libro Hintze (2010).

9 Para una discusión acerca de la política social, las necesidades sociales y el principio de igualdad, ver Grassi, 2006.

reciente, ya que, "por regla general, el sistema económico quedaba absorbido en el sistema social, y cualquiera que fuese el principio de comportamiento que predominara en la economía, la presencia del patrón de mercado resultaba compatible con el sistema social" (Polanyi, 2007/1944: 118).

Desde una perspectiva sustantiva, se entiende la economía como el proceso de institucionalización de formas de producción, distribución y consumo que puedan garantizar la reproducción ampliada de la vida social. Se trata del "sistema de instituciones, valores y prácticas que se da una sociedad para definir, movilizar, distribuir y organizar capacidades y recursos a fin de resolver de la mejor manera posible las necesidades y deseos legítimos de todos sus miembros" (Coraggio, 2009, citado en Vázquez, 2010: 36).

En consonancia con la construcción de una alternativa teórica para pensar la economía y la acción social, Caillé (1996: 148) sostiene que "interpretar la acción humana con el solo lenguaje de los intereses económicos es suponer que solo se organiza conforme a la lógica del mercado. Imaginarla en el lenguaje de los intereses del poder es limitarla a la única dimensión de lo político o de lo estatal, ese lugar en el que los intereses compiten para conseguir el monopolio de la legitimidad". Desde esta perspectiva, el autor distingue dos espacios de las relaciones sociales: el de la socialidad secundaria, vinculado con el Estado, el mercado y la ciencia, que considera instituciones clave del orden social moderno, pero que no encarnan en absoluto a toda la sociedad.[10] Tras estas relaciones, por encima y por debajo de esta socialidad secundaria, existe la socialidad primaria, caracterizada por relaciones cercanas, sometidas a la exigencia de la personalización y orientadas por una visión ni utilitarista, ni economicista, vinculada con el paradigma de la reciprocidad, que supone un proceso de dar-recibir y devolver.[11] En el registro de esta socialidad el autor ubica la vida asociativa, que comprende el desarrollo de lazos familiares, de vecindad y amistad, que son un soporte fundamental de la construcción de una economía centrada en el trabajo y orientada a la reproducción ampliada de la vida.

La reconceptualización de lo económico y la explicitación de su relación con lo social y lo político, así como la caracterización de los diferentes espacios de sociabilidad y sus lógicas de funcionamiento, constituyen dos herramientas teórico-conceptuales que permiten pensar qué

10 Las relaciones que aquí se despliegan "no son propiamente relaciones entre personas, sino antes entre funciones, y en la que se encuentran subordinadas a una exigencia de impersonalidad" (Caillé, 1996: 148).

11 Caillé retoma aquí y reelabora los aportes realizados por Marcel Mauss acerca del don.

institucionalidad y qué políticas públicas se necesita para consolidar un proyecto de construcción genuina de "otra economía".

El Plan Manos a la Obra y el surgimiento de los programas de promoción del trabajo asociativo

Si bien a mediados de la década de 1990 se implementaron algunos programas de promoción de autoempleo o empleo local, fue recién a partir del Plan Manos a la Obra que la promoción de emprendimientos socioproductivos cobró mayor importancia. Además, su enfoque conceptual y metodológico marcó una ruptura en la estrategia de abordaje de los problemas del desempleo y la pobreza.

La representación de las líneas de financiamiento vinculadas con la generación y apoyo al trabajo asociativo y autogestionado del Ministerio de Desarrollo Social eran poco significativas y solo contaban con un presupuesto de cuatro millones de pesos por año hasta el lanzamiento de este Plan (MDS, 2007: 61). Desde ese entonces, los recursos se triplicaron: en 2005 se invirtieron 110 millones de pesos (Hintze, 2007), en el año 2006, 131 568 973 millones de pesos (MDS, 2006), 129 386294 millones en 2007 (MDS, 2007), 142 millones en el año 2008 y 172 316 498 en 2009 (MDS, 2009).

A partir del lanzamiento del Programa "Argentina Trabaja", en el año 2009, los recursos destinados a la economía social se incrementaron aún más. En 2010, el presupuesto destinado a esta línea de intervención creció un 85%, alcanzando los 603 025 millones de pesos (Cogliandro y Melamud, 2010).[12] En el año 2011 las erogaciones presupuestarias destinadas al Plan Manos a la Obra fueron de 563 millones y el Programa Ingreso Social con Trabajo ejecutó 3050,2 millones de pesos. En 2012, los recursos del Plan Manos a la Obra disminuyeron a 231,9 millones, pero los del Programa Argentina Trabaja se incrementaron a 3826,7 millones de pesos. Esta tendencia se mantuvo en 2013 (último año del cual se dispone de datos) con 258 millones para el primero y 4157,7 para el segundo (Mecon, 2011, 2012, 2013).

El Plan Manos a la Obra se propone "constituirse como un sistema de apoyo a las iniciativas de desarrollo socioeconómico local, destinado particularmente a los sectores de bajos recursos". Para ello se plantearon tres objetivos generales:

12 De acuerdo con los datos presentados por el Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas (2011), el monto ejecutado para la promoción de empleo local y economía social en 2010 fue de 532,1 millones de pesos.

1) contribuir a la mejora del ingreso de la población en situación de vulnerabilidad social en todo el país; 2) promover la economía social mediante el apoyo técnico y financiero a emprendimientos productivos de inclusión social generados en el marco de procesos de desarrollo local; y, 3) fortalecer a organizaciones públicas y privadas, así como espacios asociativos y redes, a fin de mejorar los procesos de desarrollo local e incrementar el capital social, mejorar su efectividad y generar mayores capacidades y opciones a las personas, promoviendo la descentralización de los diversos actores sociales de cada localidad (Res. MDS 1375/04).

Como expresa la Resolución 1375/04 que le dio surgimiento, los ejes de este plan son la promoción del desarrollo local y la inclusión social mediante la generación de trabajo y la participación en espacios comunitarios. Las formas laborales que promueve son emprendimientos asociativos o familiares, que permitan el fortalecimiento del capital social y la inclusión social y económica (Res. MDS 192/06).

El Plan Manos a la Obra está destinado a personas, familias o grupos de personas desocupadas o subocupadas que se encuentren en situación de pobreza o vulnerabilidad social y que desarrollen alguna actividad productiva o comunitaria o necesiten apoyo para comenzar. Es decir, se trata de un programa focalizado en población pobre y con problemas de empleo, aunque se explicita la pretensión de un alcance masivo.

Sobre su implementación, el artículo 6.º de la Resolución MDS 1375/04 precisa que esta se realizará mediante "procesos participativos e intersectoriales de nivel local que fortalezcan los espacios multiactorales, partiendo de las potencialidades del territorio". La estrategia de intervención propuesta, además de ser descentralizada, busca promover la producción y comercialización de bienes y servicios y "el desarrollo de capacidades que permitan mejorar los ingresos y la calidad de vida de su población de manera sostenible y con niveles crecientes de equidad" (Res. MDS 1375/04). Por ello, desde su lanzamiento, se han implementado distintas medidas de apoyo a la economía social y se han puesto en marcha diferentes líneas de financiamiento, como son los Proyectos Integrales (Res. MDS 192/06).

De acuerdo con la información que se logró relevar en el trabajo de campo y en consonancia con el análisis de la normativa que regula el Plan Manos a la Obra, su origen y objetivos iniciales respondieron al contexto de crisis socioeconómica y política que atravesó la Argentina a fines del 2001 y a la necesidad del Gobierno argentino de dar una respuesta inmediata a los problemas de desempleo y pobreza y de fortalecer su legitimidad en un

contexto de fuerte desprestigio de la política y los políticos. En el marco de la estrategia de revalorización del trabajo como medio de inclusión social a partir del año 2003, el Plan Manos a la Obra y el discurso de la economía social adquirieron una importante visibilidad, posicionándose como una línea de intervención central y de amplio alcance del Ministerio de Desarrollo Social, que contaba con una significativa dotación de recursos presupuestarios, materiales y humanos.

Esta primera etapa, caracterizada por la masividad, en la que se buscó financiar todos los proyectos que se presentaran para paliar las consecuencias de la crisis, duró hasta el año 2006. La orientación hacia la atención de la emergencia predominante en su comienzo se observa en la normativa de creación, cuyos considerandos hacían referencia explícita al sentido del conjunto de acciones que el Ministerio de Desarrollo Social estaba poniendo en marcha, relacionándolas en directo con "*la atención de la crisis que envuelve a la sociedad en su conjunto, pautando el accionar inmediato, sin perder de vista la estrategia de mediano y largo plazo*" (Res. MDS 1375/04, énfasis propio). Luego, en un contexto en el que los indicadores sociales y económicos mejoraban, la promoción de la economía social se fue ampliando y se consolidó un entramado institucional con características singulares.

Construcción estatal de la economía social

En este punto se analiza el entramado institucional y las acciones estatales vinculadas con el fomento y la regulación de la economía social, así como la protección de los trabajadores autogestionados, marcando sus posibilidades y límites.

El Inaes

En el año 2000, mediante el decreto 721 se creó el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (Inaes),[13] "considerando que el sector de la economía social, cimentado en los principios de solidaridad, ayuda mutual y equidad social, ha alcanzado un notable nivel de crecimiento que exige la presencia de un organismo del sector público cuya misión primordial sea la de contribuir a su desarrollo", y satisfacer las necesidades emergentes del sector. El Inaes depende del Ministerio de Desarrollo Social y su con-

13 El Inaes surge a partir de la reestructuración del Instituto Nacional de Acción Cooperativa y Mutual, creado por el decreto nº 420/96 en abril de 1996.

ducción y administración está a cargo de un directorio integrado por un presidente, dos vocales en representación del Poder Ejecutivo Nacional, un vocal representante de las asociaciones mutuales y otro de las cooperativas, ambos propuestos por las entidades que las agrupan. Esta forma de organización es novedosa y posibilita la participación e incidencia por medio de sus representantes, en las decisiones y acciones que se llevan adelante por parte de los destinatarios de las políticas del Instituto.

Los principales objetivos del Inaes son: 1) regular el funcionamiento de las mutuales y las cooperativas; 2) fomentar el desarrollo, educación y promoción de la acción cooperativa y mutual; 3) reconocer, otorgar o retirar la personería jurídica para su funcionamiento; 4) ejercer el control público y la superintendencia de asociaciones mutuales y cooperativas, fiscalizando su organización, funcionamiento, solvencia, calidad y naturaleza de las prestaciones y servicios y su disolución o liquidación; 5) brindar asistencia técnica, económica y financiera y capacitación para el mejoramiento de la eficiencia en la administración y prestación de servicios, considerando prioritariamente la atención de sectores o estratos menos favorecidos; y, 7) elaborar políticas, actualizar la legislación y realizar acciones para el desarrollo y consolidación de cooperativas y mutuales.

Si bien su creación fue en el año 2000, es recién con el impulso que comienza a darse a la economía social en los años 2003-2004 que el Inaes comienza a tener un rol más relevante en el apoyo, promoción y regulación del sector. Sin embargo, sus acciones se encuentran limitadas a las unidades productivas y asociaciones que hayan obtenido su personería jurídica, excluyendo al amplio espectro de emprendimientos que no cumplen los requisitos para conformar una cooperativa,[14] pero que pueden considerarse como parte de la economía social. Tal es el caso de los emprendimientos promovidos por el Plan Manos a la Obra, en especial en sus primeros años de implementación, momento en el que el 87,4% de las unidades laborales asistidas hasta el año 2007 no se encontraban identificadas como tales en ningún registro de empresas (MDS, 2007).

El decreto 721/00 expresa que los pilares fundamentales de la economía social son las acciones de las cooperativas y mutuales y que el Estado argentino promueve su desarrollo. En este sentido, se ha producido un importante

14 Algunos de los requisitos para la conformación de cooperativas es que estas debe estar constituidas por, al menos, diez asociados, excepto en el caso de las cooperativas de trabajo, cuyo requisito es que sean seis. Asimismo, la obtención de la personería jurídica conlleva gastos y requiere de la realización de tareas administrativas mensuales para su funcionamiento.

aumento en la cantidad de cooperativas registradas que surgieron en el marco de programas sociales.[15] Según el Informe del Reempadronamiento Nacional de Cooperativas y Mutuales y del Censo Económico Sectorial, realizado entre los años 2005 y 2007, en el marco del Plan Manos a la Obra se crearon 122 cooperativas, integradas por 1598 trabajadores. Incorporando otros "programas de inclusión social", como los de vivienda o de obra pública, el número asciende a 3848 cooperativas con 60 764 trabajadores (Inaes, 2008). Entre 2009 y 2010, a partir del Programa Ingreso Social con Trabajo, se fundaron 1600 cooperativas (MDS, 2010A). Durante el año 2011, las cooperativas constituidas mediante la Resolución Inaes 3026/06, en el marco de programas sociales, alcanzaron un total de 1008. En 2012, el Programa Ingreso Social con Trabajo alcanzaba a 6267 cooperativas de trabajo y más de 200 000 receptores/as (MDS, 2012b, citado en Arcidiácono *et al.*). En 2014 se había conformado 7736 cooperativas y desde 2009 se incorporaron 306 796 destinatarios de ambas líneas –Ingreso Social con Trabajo y Ellas Hacen– de los cuales el 70% continúa participando del Programa (Memoria del Estado Nacional, 2014).

Estos datos muestran la capacidad del Estado de impulsar nuevas formas de trabajo asociativas, aunque al mismo tiempo alertan sobre la posible fragilidad de estas estrategias en el largo plazo. Al cumplirse los objetivos de los programas o al finalizar el período de asistencia que impulsó su creación, y si la intervención no estuvo acompañada por acciones que fortalezcan los lazos asociativos, las habilidades en el oficio y en la gestión de una cooperativa, estas corren el riesgo de disolverse.[16]

Estas preocupaciones se pueden entrever en la normativa más reciente del Inaes, que en la Resolución 4156/2010 explicita, en primer lugar, la priorización del financiamiento de "Proyectos de Consolidación de

15 Para alcanzar el objetivo de creación de nuevas cooperativas que puedan incluirse en los programas sociales, se establecieron nuevas normativas de regulación. En el año 2003, mediante la Resolución INAES 2038 se agilizó el trámite de constitución de estas cooperativas de trabajo con un nuevo objeto social, el de la construcción y actividades afines, que permite su participación en el Programa Federal de Emergencia Habitacional y en otros planes de obra pública e infraestructura comunitaria. En el 2006, mediante la Resolución INAES 3026, se amplía el objeto social de las cooperativas de trabajo creadas a partir de planes sociales para que puedan realizar otras actividades económicas, además de la construcción, lo que permitió la creación de cooperativas textiles en el marco del Plan Manos a la Obra, dedicadas a la confección de guardapolvos escolares y las cooperativas del Programa de Ingreso Social con Trabajo "Argentina Trabaja".

16 Esta cuestión es también señalada en el Informe del Reempadronamiento Nacional de Cooperativas y Mutuales y del Censo Económico Sectorial (Inaes, 2008).

Cooperativas emergentes de Planes Sociales", justificando dicha elección del siguiente modo:

> En el marco de la Resolución 2038/03/Inaes y Resolución 3026/06/Inaes se constituyeron, desde el año 2003, cooperativas de trabajo promovidas por planes sociales del Gobierno Nacional, o gobiernos provinciales o municipales, orientadas a la satisfacción de necesidades básicas de la población y a la generación de puestos de trabajo para desocupados. *Se entiende de alta prioridad favorecer procesos que permitan que la cooperativa gane autonomía respecto a los programas sociales que los originaron.* Para ello es necesario posibilitar a estas cooperativas el acceso a financiamiento para proyectos dirigidos a la producción de bienes o servicios en el mercado, en la medida en que se evalúe favorablemente su sustentabilidad. [...] Podrá subsidiarse hasta un monto de 200 000 (pesos) el desarrollo de iniciativas de reconversión productiva de cooperativas emergentes. *Se entiende por reconversión productiva el proceso por el cual la cooperativa adquiere autonomía de los programas sociales a partir de la producción y venta de bienes o servicios en el mercado* (Res. Inaes 4156/10, énfasis propio).

Tal como se observa en las frases señaladas, luego de ocho años de implementación de "planes de inclusión social", cuyo requisito de acceso es la conformación de una cooperativa, emerge la preocupación por la capacidad de estas unidades productivas de funcionar y sostenerse de manera autónoma, mediante la venta de sus productos o servicios en el mercado. Por otra parte, desde la perspectiva de aquellos que conformaron su cooperativa por medio de la asociación voluntaria o a partir del proceso de recuperación de una empresa quebrada, la creación de estas asociaciones en el marco de los programas es cuestionada, porque consideran que en los últimos años en Argentina se difundió la idea de que "si querés ganar un mango[17] tenés que formar una cooperativa". En contraposición con esa idea, dos referentes de empresas recuperadas planteaban:

> "Nosotros tenemos un fin más profundo" (Roberto). Otra cooperativista comenta que muchas veces se acercan para pedirles si los pueden afiliar a la cooperativa para cobrar un subsidio y dice enojada: "¡Nosotros estamos poniendo mucho para que las cooperativas sean creíbles!" (Roxana) (Registro de campo 20/3/2010).

17 "Ganar un mango" es una expresión utilizada en Argentina que significa ganar dinero.

Lo que estos cooperativistas ponen en cuestión es el modo en que se define qué es una cooperativa y se distinguen de aquellas agrupaciones que fueron creadas a partir de programas que tienen una duración limitada, las tareas que deben realizar son impuestas y muchas veces no están gestionadas por los propios trabajadores asociados. Esto permite reflexionar acerca de las diferencias entre los distintos sentidos que adquiere la organización cooperativa para los sujetos. Por un lado, se encuentra lo que se podría denominar como militancia cooperativista y las experiencias en las que, al menos en un primer momento, la cooperativa se crea por la sola necesidad de generar trabajo e ingresos, pero luego se consolida y se asume como una forma de trabajo genuino y autogestionado. Por otro, las estrategias de vida, producto de las necesidades inmediatas, momento en el que la cooperativización se convierte en un recurso de acceso a la asistencia.[18]

En relación con su financiamiento, el Inaes otorga subsidios o créditos a proyectos cooperativos o mutuales destinados a la "generación de nuevos puestos de trabajo, a la consolidación de puestos de trabajo existentes y al incremento en el ingreso de sus asociados, o a mejorar las condiciones en que desarrollan sus actividades".[19] El monto máximo del subsidio es de 200 000 o 10 000 pesos por cada nuevo puesto de trabajo creado. Si el presupuesto solicitado supera estos valores, se ofrece un préstamo de hasta 500 000 pesos.[20]

Entre los requisitos para solicitar asistencia financiera, al igual que en el Plan Manos a la Obra, se mencionan las condiciones de vulnerabilidad social, la promoción de desarrollo local, "transparencia de los mercados o consolidación de modelos de generación de empleo que puedan ser replicados en el futuro". Los fondos pueden utilizarse para la contratación de recursos humanos, compra de equipamiento, insumos o herramientas de cualquier tipo, nuevo o usado. Asimismo, se explicita que se priorizará el tratamiento y aprobación de proyectos que:

> Sean llevados adelante o estén acompañados por la federación de las cooperativas destinatarias del programa. Demuestren adecuados antecedentes de los capacitadores, asistentes, instituciones, cooperativas o mutuales consolidadas

18 En Hopp, 2015, se aborda con mayor profundidad los diversos sentidos que adquiere el trabajo para los sujetos en las experiencias cooperativas.

19 http://www.inaes.gob.ar/es/articulo.asp?id=70.

20 Las condiciones de los préstamos hasta el año 2011 fueron las siguientes: tasa de interés de 6% anual efectivo, sobre saldos. Se otorga un plazo de gracia de hasta un año y la devolución debe realizarse en hasta sesenta cuotas mensuales. El préstamo requiere una garantía, que puede cumplimentarse de distintos modos, explicitados en la Resolución 4156/2010, que regula las pautas para el otorgamiento de préstamos y subsidios.

> a cargo de los aspectos técnicos del programa, en particular si implican el aprovechamiento de recursos humanos e institucionales de la localidad. *Proyecten mayor impacto en términos de consolidación de los puestos de trabajo, y de consolidación de los procesos de integración. Impliquen menor costo por asociado.*[21]

La prioridad en el otorgamiento de los recursos económicos del Inaes se encuentra orientada hacia personas en situación de vulnerabilidad social y se observa la superposición de distintas lógicas de acción estatal: por un lado, un enfoque asistencial propio de los programas sociales focalizados, que utilizan el trabajo como un recurso o "justificación" de la asistencia; por otro, la intención de construir un nuevo sentido del trabajo, vinculado con formas de producción socioeconómica asociativas, en las que el trabajo sería la vía privilegiada de integración a la sociedad. El último requisito planteado, que considera el "menor costo por asociado", introduce una lógica de evaluación mercantil de los proyectos, que rompe con lo que estas experiencias laborales basadas en la asociatividad, la cooperación y la solidaridad buscarían promover.

Acciones de regularización y protección del trabajo asociativo y autogestionado

Uno de los problemas centrales que presentan estas formas de trabajo es la situación de no registro en la que se encuentran las unidades productivas, por eso muchos de los emprendedores no cuentan con un sistema de protección de salud, tampoco realizan aportes para la jubilación, ni tienen acceso a los derechos laborales consagrados en la Constitución argentina y la legislación laboral. La forma de registro y acceso a seguridad social para los trabajadores autogestionados es el régimen simplificado para pequeños contribuyentes de monotributo, en el cual el trabajador es el responsable de realizar cada mes el aporte, o el monotributo social, que es subsidiado parcial o totalmente por el Estado y se encuentra destinado personas o grupos de trabajadores en situación de vulnerabilidad inscritos en el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social.

Este registro, creado mediante el decreto 189/04, tiene entre sus objetivos desarrollar instrumentos legales para favorecer la formalización de las experiencias de economía social.

21 http://www.inaes.gob.ar/es/articulo.asp?id=70. Énfasis propio.

> El efector social, en condiciones de inscribirse, es aquella persona que está realizando una única actividad productiva y ve dificultada su inserción en la economía por estar en una situación de vulnerabilidad social. El registro fue creado para facilitar el desarrollo de su actividad económica y el incremento de sus ingresos, a partir de la posibilidad de facturar y de ese modo incorporar nuevos compradores o clientes.[22]

Los inscritos en este registro se encuentran bajo la figura del monotributo social (creado por Ley 25.865) que, desde septiembre de 2013, permite facturar de forma legal hasta 48 000 pesos anuales (Res. AFIP 3221/2011). El número de inscritos, hasta el año 2006, era muy pequeño (24 800 según el informe de gestión del MDS) en relación con el total de destinatarios de los programas. Para el 2009 la cantidad de efectores registrados ascendió a 73 943; además, a partir de ese año comenzó una campaña activa de difusión y promoción para informar y capacitar a referentes de las organizaciones vinculadas con la economía social, a fin de que estos promuevan y colaboren en la inscripción de nuevos destinatarios.

Tabla 1

Evolución del padrón de monotributistas sociales (2006-2013)

Año	Cantidad
2006	24 800
2007	47 428
2008	24 461
2009	73 943
2010	378 378
2011	475 191
2012	564 571
2013	630 404
2014	705 486

Fuente: Mecon, 2011, 2013; MDS, 2006; Memoria Estado de la Nación, 2014.

Este fuerte crecimiento se vincula, por un lado, con la ampliación de los posibles destinatarios, mediante la Resolución MDS 10.204/2010, que en su artículo 8 abre la posibilidad de "inscripción de fábricas o

22 http://www.desarrollosocial.gov.ar/Efectores/efectores.asp.

empresas recuperadas que hayan adoptado la figura de Cooperativa de Trabajo en el proceso de traspaso de la misma a los trabajadores" (Boletín del Monotributo Social n.º 9) y la Resolución MDS 2757/2011, que establece también la inscripción de los destinatarios de microcréditos, a fin de promover "mayor sustentabilidad y durabilidad de los emprendimientos", pero, en lo fundamental, se vincula con la implementación del Programa de Ingreso Social con Trabajo en 2009 y la línea "Ellas Hacen" en 2013, en los cuales quienes integran las cooperativas son inscritos en este régimen. De los 705 486 monotributistas sociales registrados hasta 2014, 282 504 se encuentran subsidiados a costo cero, de los cuales 226 130 pertenecen al Programa de Ingreso Social con Trabajo, 42 720 son monotributistas sociales agropecuarios y 13 654 son destinatarios de microcréditos (Memoria del Estado de la Nación, 2014).

Si bien la creación del Registro de Efectores, como estrategia de formalización de los trabajadores que integran unidades laborales vinculadas con la economía social, puede facilitar el desarrollo de la actividad económica, en lo que refiere a la protección social encuentra importantes limitaciones. Por un lado, el monotributo social computa años de antigüedad para la jubilación, pero no años de aportes. Por otro, durante el trabajo de campo realizado se recogió información acerca de las dificultades que encuentran algunos monotributistas sociales para inscribirse en las obras sociales.

En este sentido, distintos responsables del Programa Argentina Trabaja y de la Dirección Nacional de Fomento del Monotributo Social plantearon que existen ciertas obras sociales que se niegan a incorporar monotributistas sociales y que, si bien no exponen ninguna justificación válida, los excluyen de hecho al rechazar su inscripción. En una charla para referentes del monotributo social en el año 2010, las representantes de dicho organismo explicaban que era importante corroborar si la obra social los aceptaría efectivamente, antes de presentarles a ellos el pedido de inscripción en la misma, porque algunas luego no efectivizaban la incorporación.

Asimismo, una trabajadora social del Programa Ingreso Social con Trabajo comentó que al principio algunas obras sociales se negaban a admitir a los destinatarios, pero que luego de gestiones por parte del Ministerio de Desarrollo Social los habían aceptado. Se puede conjeturar que el rechazo se vincula con el bajo monto del aporte que los monotributistas realizan, pero también podría tratarse de una discriminación por considerarlos beneficiarios de menor categoría. De este tipo de accionar discriminatorio informó la trabajadora social, quien contó que dos jóvenes

que participan del Plan concurrieron a inscribirse a Osecac (Obra Social de Empleados de Comercio y Actividades Civiles) con la pechera de Argentina Trabaja, ocasión en la que las habían maltratado, además de no lograr la incorporación.

Luego de la intervención de los responsables del Programa, al final las aceptaron. Entre risas y preocupación, la trabajadora social agregó que estas dos mujeres volvieron para decirle que ya tenían su carnet de la obra social con todos los familiares adherentes y que, además, habían sido bien atendidas, porque esta vez "estábamos bien vestidas y no con la pechera". Como contracara, los informantes explicaron que otras obras sociales, como Fedecamaras (la obra social de encuadre para monotributistas), "casi se fundaron con el Argentina Trabaja", porque aceptaron a todos sus destinatarios desde un principio (Registro de campo, 27/4/2011).

En relación con la figura del monotributo (social o no), desde la mirada de los cooperativistas, otra limitación que se sigue planteando es que "no hay un reconocimiento para el trabajo autogestionado, no hay leyes que nos amparen" (Fernando, referente de una organización de cooperativas. Registro de campo 24/6/2009). La misma no es adecuada para las experiencias de trabajo asociativo, ya que el aporte individual que este estipula no concuerda con el carácter colectivo de la cooperativa o de las experiencias asociativas. Tal como se afirma en una carta presentada al Ministerio de Trabajo por una organización social de cooperativas,[23] "la condición real de los socios de cooperativas de trabajo es la de *trabajadores colectivizados*, situación que difiere tanto de la relación de dependencia como de la de un trabajador autónomo".[24] Estas dos cuestiones –la falta de reconocimiento del trabajo autogestionado y la inadecuación de la figura del monotributo– son señaladas también en trabajos realizados desde la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA) (Chulman, 2008).

En la misma línea, y retomando algunos de los argumentos esgrimidos por Chulman (2008), Hintze y Vázquez (2011), los autores señalan que el monotributo solo permite acceder a los componentes de cobertura de previsión social y de salud, dejando fuera a esta categoría de trabajadores del

23 Esta organización fue creada en el año 2006. En un principio sus acciones estaban ligadas con los problemas de las empresas recuperadas, pero con el tiempo su objetivo se amplió y en la actualidad comparten este espacio también con cooperativas de trabajo que no surgieron de procesos de recuperación. Asimismo, se vinculan con microemprendimientos y promueven la conformación de cooperativas autogestionadas.

24 Carta presentada ante el Ministerio de Trabajo en el mes de julio de 2010 para solicitar la inclusión de los cooperativistas que tributan en el sistema de régimen simplificado del monotributo a la Asignación Universal por Hijo; énfasis original.

subsistema de asignaciones familiares, al cual sí acceden los trabajadores en relación de dependencia.

Sobre este punto, cabe mencionar que en el año 2009 se creó la Asignación Universal por Hijo para Protección Social,[25] un subsistema no contributivo, destinado a aquellos niños, niñas y adolescentes residentes en Argentina que no tengan otra asignación familiar prevista por la ley 24.714 y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal (Decreto 1602/09). La creación de la Asignación Universal implicó una profunda transformación de las políticas sociales, a partir de la institución del derecho a la seguridad social para trabajadores históricamente excluidos del mismo y la eliminación casi completa de los programas de transferencia de ingresos condicionados previamente existentes.[26]

Si bien la categoría de monotributistas sociales puede acceder a este derecho, los monotributistas se encuentran excluidos explícitamente de la misma, lo cual genera inequidades al interior del conjunto de los trabajadores autogestionados. En este sentido, los integrantes de cooperativas creadas a partir de los "planes de inclusión social" y aquellas unidades laborales que se encuentran inscritas en el Registro Nacional de Efectores de la Economía Social sí están habilitados para acceder a la Asignación. Lo mismo sucede en el caso de los trabajadores autogestionados que desarrollan su actividad productiva en condiciones informales, situación que es aún habitual en este universo. En cambio, aquellos socios de cooperativas o emprendimientos más consolidadas, cuyos integrantes se encuentran registrados como monotributistas, quedaron excluidos, ya que este aporte

25 El 29 de octubre de 2009 se firmó el decreto 1602/2009 que crea e incorpora la Asignación Universal por Hijo a la Ley 24.714 que regula el régimen de Asignaciones Familiares. Esta consiste en una prestación monetaria mensual, que se abona a uno de los padres (o responsables legales) de los menores de 18 años. En el caso de que el niño/a fuera discapacitado, no existe límite de edad. La prestación se abona hasta un máximo de cinco niños/as. Los titulares deben acreditar el cumplimiento de los controles sanitarios y del plan de vacunación obligatorio de sus hijos y, entre los 5 y 18 años, también certificar la escolarización en establecimientos educativos públicos. Los destinatarios perciben un 80% del monto cada mes y el 20% restante se acumula hasta que el titular certifique los controles de salud y la asistencia educativa de los niños, una vez por año. La AUH no tiene plazos para la inscripción y es gestionada por la Administración Nacional de la Seguridad Social (Anses). En septiembre de 2015 tenía un valor de 837 pesos mensuales y 2730 pesos para hijos con discapacidad (Decreto 1141/15).

26 Las transformaciones que implicó la Asignación Universal en la política social se analizan en Arcidiácono *et al.* (2011) y Grassi (2012), entre otros. El trabajo reciente de Costa y Hintze (2014) detalla su capacidad protectora y los principales problemas y debates a cuatro años de su implementación.

no otorga el derecho de cobro de asignaciones familiares del régimen contributivo y al mismo tiempo es una condición de exclusión del sistema no contributivo de la Asignación Universal por Hijo.

En diciembre de 2013, el Inaes dictó la Resolución 4664 que permite a los trabajadores asociados a cooperativas de trabajo elegir el régimen previsional en el que realizarán sus aportes. En su art. 2, la Resolución resuelve que las cooperativas deberán:

> Cumplir con las aportaciones necesarias a los fines del régimen previsional en el sistema de trabajadores autónomos, o bien por otro legalmente habilitado. A tales efectos, los trabajadores asociados a la cooperativa de trabajo podrán optar, en asamblea, por realizar las cotizaciones como trabajadores en relación de dependencia, debiendo la cooperativa de trabajo ingresar las contribuciones patronales, actuando como agente de retención de los aportes personales del trabajador asociado.

Si bien la mencionada resolución reafirma "la naturaleza asociativa, autónoma e incompatible con las contrataciones de carácter laboral, civil o comercial" de las cooperativas, la medida sigue sin reconocer el carácter del trabajo asociativo y autogestionado y homologa a los trabajadores autogestionados a los autónomos o a empleados en relación de dependencia. Al respecto, un declaración publicada el 5 de marzo de 2014 afirma: "Es en este punto que se desnaturaliza nuestra condición de trabajadores colectivos y se nos brinda como opción una relación con el trabajo, con la remuneración por el trabajo, similar a la de un trabajador bajo patrón" (Facta, 2014). Además, desde esta organización señalan que para las cooperativas que nuclean –en su mayoría empresas recuperadas– resulta muy difícil afrontar el costo que implica el pago completo de las cargas sociales, debido a la falta de inversión y las diversas maniobras de vaciamiento ejecutadas por sus antiguos propietarios que hoy deben afrontar, a fin de poder reinvertir en la producción. En este sentido, optar por el régimen en relación de dependencia y abonar la contribución correspondiente a los aportes patronales implicaría una importante reducción en los ingresos de los asociados.

Además de las limitaciones señaladas, hasta noviembre de 2015, fecha en la que finalizó este artículo, la resolución 4664/13 del Inaes no había sido reglamentada y no se conoce ninguna cooperativa que haya optado por cambiar el régimen previsional de sus asociados.

Acciones de promoción y fortalecimiento del trabajo asociativo y autogestionado

Una de las dificultades centrales de las experiencias de trabajo asociativo y autogestionado es el acceso al sistema financiero. Por ello, el Ministerio de Desarrollo Social desplegó distintas estrategias orientadas a brindar acceso al crédito y a subsidios para financiar las actividades productivas de quienes por su situación económica son excluidos de los sistemas de crédito bancario. Se parte del supuesto de que generar oportunidades de acceso al financiamiento permitirá el desarrollo de las capacidades productivas de los destinatarios, al mismo tiempo que se asocia de forma directa la obtención de un microcrédito o de un subsidio con la posibilidad de obtener ingresos.

A fin de dar respuesta a esta problemática, el 21 de julio de 2006 se sancionó la Ley de Promoción de Microcrédito (Ley 26.117), cuyo objetivo es "estimular el desarrollo de grupos y personas de escasos recursos y fortalecer a entidades sin fines de lucro que colaboran con el desarrollo de políticas sociales". A partir de su sanción, se constituyó la Conami (Comisión Nacional de Promoción del Microcrédito), encargada de ejecutar el Programa Nacional de Microcrédito Padre Carlos Cajade. La Conami es un organismo descentralizado del Ministerio de Desarrollo Social, que cuenta con independencia en la elección de sus políticas de trabajo, pero depende en lo administrativo de este.

Desde su creación hasta 2014, el Programa financió operaciones de microcrédito de 1700 organizaciones sociales que participan del mismo en todo el país, atendiendo a "282 400 emprendedores con diferentes herramientas del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, desde el inicio del Programa, a saber: monotributo social costo cero, microcréditos, capacitación y asistencia técnica. 7000 promotores de microcrédito se vinculan diariamente con los emprendedores, brindándoles asistencia técnica y acompañamiento, en el proceso de fortalecimiento de su actividad productiva y de servicios" (Memorias del Estado de la Nación, 2014: 446).

Los montos otorgados, según lo que establece la ley, alcanzan hasta un máximo de doce salarios mínimos y los destinatarios son los trabajadores y trabajadoras que desarrollan emprendimientos de manera asociativa o familiar. Se trata de una herramienta pensada en quienes no cuentan con garantías patrimoniales o no reúnen los requisitos de acceso al crédito de entidades bancarias privadas.

La promoción del microcrédito y el otorgamiento de subsidios para emprendimientos de la economía social se vincula con la idea de generar igualdad de oportunidades de acceso al financiamiento. Sin embargo, esta vía de apoyo y promoción del trabajo asociativo y autogestionado pone en evidencia algunos problemas: el acceso al crédito *per se* no garantiza necesaria ni directamente oportunidades de generación de ingresos suficientes para cubrir las necesidades de los emprendedores y de sus familias.[27] La segunda limitación que se observa tiene que ver con los insuficientes montos otorgados. El financiamiento es limitado y muchas veces insuficiente para poner en marcha un emprendimiento productivo, si el mismo no cuenta ya con alguna capacidad instalada, capacitación u otros recursos que complementen el dinero que proveen los programas.

Por estas razones, cabe preguntarse cuál debería ser el piso a partir del cual existen probabilidades de que la inversión sea exitosa. Esto depende también de qué tipo de emprendimiento demande el financiamiento, el rubro al que se dedique, las maquinarias y herramientas necesarias para la producción y comercialización, entre otros puntos. En esta pregunta se encuentran implicadas otras dos cuestiones: por un lado, para el Estado, al momento en que el monto es insuficiente, esta modalidad de apoyo al trabajo asociativo se transforma en un gasto ineficiente efectivamente, porque la suma resulta inadecuada para el objetivo de promover emprendimientos sustentables. Por otro, para las personas que acceden a estos programas, la insuficiencia del piso de financiamiento con seguridad generará un desestímulo, lo que obstaculiza las posibilidades de sostener la experiencia asociativa de autogestión del trabajo en el tiempo.

En el caso de los subsidios del Plan Manos a la Obra, es importante señalar que los montos de los proyectos fueron aumentando. En la etapa inicial (2003-2006) el máximo era de 15 000 pesos. Para el año 2009, estos valores habían aumentado en forma considerable, alcanzando un máximo de diez salarios mínimos por integrante o 500 000 pesos. Esto varía según el tipo de proyecto y la cantidad de integrantes que participen. Para los emprendimientos familiares, se trata de un máximo de siete salarios mínimos y los proyectos asociativos, precooperativos, comerciales y productivos comunitarios de hasta cinco integrantes, la suma es de un máximo

27 Al respecto, Abramovich (2007: 98) observa que una de las tensiones presentes en los emprendimientos promovidos por políticas socio-productivas “tiene que ver con el hecho de que la mejora en las condiciones de vida de los beneficiarios está atada al *desempeño de los emprendimientos en el mercado* y por ende no se constituye en un *derecho garantizado*”. Énfasis propio.

de diez salarios mínimos.[28] Para las empresas autogestionadas, el subsidio corresponde a "diez salarios mínimos, vital y móvil, por puesto de trabajo efectivo en la empresa, y un monto total por empresa que no exceda el financiamiento de cien puestos de trabajo". En este caso, al igual que en el de los emprendimientos familiares o comunitarios, las sumas financiadas dependen de la cantidad de trabajadores que integren el proyecto, lo cual no necesariamente da cuenta del piso de financiamiento adecuado para que el apoyo sea eficiente.[29] Frente a esta situación, podemos reflexionar acerca de la tensión de la propia política: la viabilidad económica de las unidades laborales y la rentabilidad del capital invertido o a invertir no siempre es concordante con la generación de ocupaciones.

Otro problema central de los emprendimientos es la comercialización de la producción. Luego de la creación del Registro de Efectores de la Economía Social, se estableció que la Administración Pública Nacional pudiera realizar contrataciones directas con los monotributistas sociales. Esta iniciativa busca favorecer las posibilidades de acceso a la provisión de bienes y servicios al Estado a este grupo de trabajadores asociativos y autogestionados.

En el 2008 se creó, mediante la Ley 26.355, la marca colectiva que es "todo signo que distingue los productos o servicios elaborados o prestados por las formas asociativas destinadas al desarrollo de la economía social" (Ley 26.355). Solo los inscritos en el Registro Nacional de Efectores pueden solicitarla. El objetivo de la marca es identificar productos o servicios de la economía social y, según lo que expresa el Ministerio de Desarrollo Social, representa "valores, métodos productivos comunes y estándares compartidos, para productos elaborados o servicios prestados por agrupamientos de emprendedores".[30] Desde su creación se inscribieron en el Instituto Nacional de Propiedad Industrial (INPI) un total de 101 marcas asociadas a 1522 titulares de derecho (el 25% –veinte marcas– concedidas en 2014) (Memoria del Estado de la Nación, 2014).

28 Estos montos se encuentran estipulados en la Resolución MDS 2476/10.

29 Un ejemplo de esto es el caso de un emprendimiento metalúrgico integrado por cinco asociados que necesitaba un torno que costaba más de 200 000 pesos. Como por la cantidad de integrantes el monto que podían solicitar era menor, la asistente técnica que acompañó la presentación del proyecto les propuso crear una cláusula en el contrato en la que se comprometían a incorporar dos nuevos asociados luego de recibir el subsidio. De este modo pudieron compatibilizar los requerimientos del proyecto con los requisitos que establece el Programa (Registro de campo 25/6/2012).

30 Presentación Marca Colectiva. Secretaría de Políticas Sociales, MDS. Véase http://www.desarrollosocial.gov.ar/planes/dles/default.asp.

Esta medida puede resultar positiva para visibilizar estas experiencias, respaldando y distinguiendo los productos elaborados por emprendimientos de la economía social. Sin embargo, el requisito de estar inscrito en el Registro de Efectores, destinado a emprendimientos "vulnerables", cuya facturación es muy baja, para acceder a la misma, puede tener consecuencias no deseadas: en vez de certificar la calidad y resaltar el valor agregado de la producción solidaria, al otorgársela solo a los emprendimientos más vulnerables, puede terminar "certificando" la pobreza.

Además, es necesario complementar esta medida con una estrategia de construcción de espacios de comercialización y de difusión de la economía social y del consumo responsable en las localidades. Respecto de este punto el Ministerio de Desarrollo Social organiza ferias en las que se ofrecen productos de la economía social y eventos en los cuales los emprendimientos seleccionados pueden comercializar su producción. De acuerdo con los datos que provee la Memoria del Estado de la Nación *(2014: 448)* "existen 720 nuevos espacios de comercialización permanente y ocho *stands* asociativos, distribuidos en 48 localidades. Asimismo, 2772 espacios ya existentes recibieron promoción integral, con el fin de fortalecer el aspecto comercial de los emprendimientos de monotributistas sociales".

Estas iniciativas son fundamentales, dado que según lo que constataban Coraggio y Federico (2006: 77) el segundo lugar utilizado para la venta de la producción de los emprendimientos promovidos por el Plan Manos a la Obra es la feria, "lo que muestra la importancia de las iniciativas asociativas y de la política local para el impulso de escenarios de comercialización".

Desde la perspectiva de quienes integran cooperativas, estos eventos son importantes, no solo como una estrategia de comercialización de la producción, sino porque los consideran espacios en los que pueden mostrar lo que hacen y establecer relaciones con otras cooperativas, con potenciales clientes y con funcionarios de distintos escalones de gobierno que pueden facilitar el acceso a los recursos que otorgan las políticas de promoción socioproductiva.

Por último, el Ministerio de Desarrollo Social y la Oficina Nacional de Contrataciones, dependiente de la Secretaría de Gabinete, crearon el portal "Argentina Compra", el cual "funciona como un sitio de encuentro entre dependencias estatales que contratan y proveedores que abastecen o desean abastecer al Estado".[31]. El sitio web permite acceder a las convocatorias, en las que tanto los inscritos en el Registro de Efectores de la Economía Social,

31 Véase http://www.desarrollosocial.gob.ar/buscadorargentinacompra/878.

como aquellos que participan en el Programa Marca Colectiva, pueden postularse con mayor facilidad. Si bien el Ministerio informa que cada vez existen más contrataciones de este tipo y en su página web publica algunos de los organismos que han utilizado servicios o comprado productos de monotributistas sociales haciendo uso del portal, no se dispone de datos precisos acerca del alcance de esta iniciativa. Dadas las características de los emprendimientos cuyos integrantes son monotributistas sociales y la escala de su producción, es claro que siguen siendo las empresas privadas las principales proveedoras del Estado. Además, la exclusión de estas facilidades a otras experiencias de economía social "no vulnerables" plantea una importante limitación a esta herramienta de promoción del actor cooperativo/asociativo.

Institucionalización, crecimiento y visibilización de la economía social

Al mismo tiempo que estas acciones de apoyo y regulación del trabajo asociativo se iban construyendo, la economía social fue adquiriendo visibilidad y ocupando un lugar de mayor centralidad dentro de la estructura del Ministerio de Desarrollo Social. En esta dirección, en 2008 se creó la Subsecretaría de Comercialización de la Economía Social (Decreto 2194/08). Entre sus objetivos principales se encuentran el diseño de herramientas y la coordinación de acciones:

> ... orientadas a la expansión de capacidades ciudadanas con el objeto de fortalecer los procesos de integración social de las iniciativas productivas solidarias nacidas en el marco de la economía social. (El desarrollo de) instrumentos cuya implementación fomente la nivelación de asimetrías sociales, geográficas y culturales, en los procesos de comercialización de productos y servicios originados en el seno de emprendimientos solidarios [...]. La coordinación y articulación con el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social y la Subsecretaría de Desarrollo Local y Economía Social para realizar acciones conjuntas relacionadas con la promoción del empleo social referentes a los emprendimientos productivos, de servicios, cooperativas, la capacitación y el fortalecimiento familiar (e) incrementar las capacidades productivas y la generación de ingresos, por medio del apoyo técnico orientado al fortalecimiento de emprendimientos productivos, propiciando la sustentabilidad de los mismos (Decreto 2194/08).

Asimismo, en 2009, mediante decreto 1164/2009, se incorporó la Dirección Nacional de Fomento del Monotributo Social a la Subsecretaría de Comercialización de la Economía Social, con el propósito de "Asistir a la Subsecretaría de Comercialización de la Economía Social en el fomento de la adopción de la estrategia del monotributo social y sus herramientas por parte de aquellas personas, grupos u organizaciones que estén realizando actividades económicas de producción, servicios o comercialización y vean dificultada su inserción en la economía formal por encontrarse en situación de vulnerabilidad social".

El proceso de consolidación de estas intervenciones en la estructura del Ministerio de Desarrollo Social tiene su mayor expresión en la creación de la Secretaría de Economía Social (Decreto 505/2010) en el año 2010. Sus principales objetivos son:

> 1) Entender el diseño, articulación y evaluación de políticas para la promoción de la economía social, favoreciendo la plena integración de los actores sociales, revalorizando el territorio y las economías regionales. 2) Diseñar políticas de fortalecimiento institucional, productivo y de servicios, con el objeto de consolidar los emprendimientos de la economía social, articulando su accionar con el Inaes, la Secretaría de Coordinación y Monitoreo Institucional mediante la Subsecretaría de Comercialización de la Economía Social y las universidades que colaboren con el Ministerio de Desarrollo Social en la tarea. 3) Diseñar las acciones de política social tendientes a promover la generación de nuevas oportunidades de empleo en el marco del desarrollo local, a instrumentar su registración y a favorecer la gestión asociada, mutual y cooperativista. 4) Promover por medio de subsidios, créditos y asistencia técnica, el desarrollo y fortalecimiento de proyectos relacionados con el ámbito de la economía social. 5) Establecer los lineamientos de asistencia a los emprendedores en procesos de gestión, con el objeto de fortalecer el desarrollo de sus capacidades socioproductivas en el marco de la economía social. 6) Fomentar líneas de promoción del microcrédito destinadas a los emprendimientos de los grupos con menores recursos económicos (Decreto 505/2010).

La larga enumeración de las principales líneas de acción de la Secretaría de Economía Social da cuenta de la consolidación del proceso iniciado en 2003, a partir del cual la cuestión del trabajo toma un rol central en la estrategia socioeconómica del Gobierno argentino para abordar el problema de la pobreza y promover la integración social de sectores que no pueden

incorporarse a las relaciones laborales del empleo formal. Asimismo, expresa la dimensión que fue adquiriendo la promoción estatal de la economía social y su ubicación predominante bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social.

A partir de la participación y lucha de los movimientos de empresas recuperadas, en junio de 2011 se modificó la Ley de Quiebras.[32] Estos cambios favorecen los procesos de recuperación, por medio del reconocimiento de las cooperativas conformadas por los trabajadores de la empresa fallida como sujetos jurídicos habilitados para comprar las acciones de la empresa con sus indemnizaciones laborales. Asimismo, establece el derecho del trabajador a participar en la etapa del concurso para que pueda conocer y ejercer el control del mismo, evitando el vaciamiento de la firma. Otra de las modificaciones es la obligación del Estado de apoyar mediante subsidios a estas cooperativas de trabajadores para que puedan continuar con la producción. "Esta iniciativa legislativa conlleva un reconocimiento de las empresas recuperadas y de su estatus como asociación de trabajadores autogestionados en abierto conflicto con el capital, y les da derecho al apoyo del Estado" (Coraggio, 2011: 6).

Este proceso de institucionalización se expresa en la presentación del anteproyecto de Ley Federal de la Economía Social, en diciembre de 2014. La propuesta es resultado de los intercambios entre el movimiento cooperativo y mutual y el Inaes y viene siendo debatido en foros en todo el país previo a ser enviado al parlamento para su tratamiento, previsto para el 2015.[33] De acuerdo con las declaraciones públicas de la ministra de Desarrollo Social, Alicia Kirchner, y del presidente del Inaes, Patricio Griffin, el objetivo central de esta ley es mejorar las condiciones de los trabajadores que formen parte de cooperativas y reforzar el vínculo entre los distintos estratos de enseñanza y la práctica asociativa.[34]

Si bien no realizaremos un análisis en profundidad del mismo, vale la pena señalar algunas cuestiones que dan cuenta del carácter de la institucionalidad de la economía social en Argentina. En primer lugar, llaman la atención algunos aspectos ausentes en su formulación, como la definición de qué es la economía social o economía solidaria , tal como se la denomina en el preproyecto, qué sujetos y prácticas contempla, así como también

32 La Ley de Concursos y Quiebras nº 24.522 fue modificada y registrada bajo el n.º 26.684.

33 Al momento en que finalizamos de escribir este artículo, en octubre de 2015, este proyecto aún no ha sido presentado.

34 Véase http://www.centrocultural.coop/blogs/cooperativismo/2014/12/19/texto-del-anteproyecto-de-ley-federal-de-la-economia-solidaria/.

la caracterización de las formas de trabajo propias de esta economía. Tampoco propone un abordaje de la problemática de la seguridad social que responda de forma adecuada a las necesidades y particularidades de los trabajadores autogestionados.

Respecto al objeto del proyecto de ley, este se limita al accionar de cooperativas y mutuales, lo que continúa excluyendo al conjunto de emprendimientos familiares y asociativos u otras experiencias solidarias existentes, que por su tamaño, objetivos o características sociales y productivas no pueden o no optan por constituirse bajo la forma de cooperativas o mutuales. Respecto de las empresas recuperadas, se propone la posibilidad de constitución de sociedades laborales, que fue fuertemente rechazada en el Foro de discusión del Anteproyecto de Ley, realizado el 21 de marzo en el Hotel Bauen, debido a que, desde la perspectiva de las organizaciones cooperativas presentes, no representa la naturaleza de estas experiencias que hoy se reconocen en su mayoría como cooperativas de trabajo.

Otra figura novedosa es la de cooperativas y mutuales especialmente protegidas, que son aquellas creadas a partir de programas sociales nacionales, provinciales o municipales. Al respecto se afirma la responsabilidad del programa que les da surgimiento de asumir la promoción y garantizar la sustentabilidad, así como de disponer de un proyecto para su definitiva incorporación al régimen general en un plazo no menor a dos años y que no supere los cinco años. Si bien la cuestión de las organizaciones protegidas se encuentra poco desarrollada, el planteo abre una posibilidad de regular y mejorar las condiciones de una gran cantidad de cooperativas que vienen siendo promovidas mediante distintas intervenciones estatales desde el año 2003.

La autoridad de aplicación de las regulaciones referidas a las entidades de la economía solidaria es el Instituto Nacional de Economía Solidaria (INES) que sustituiría al Inaes, pero continuaría en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social. Asimismo, el INES mantendría la orientación hacia el "apoyo técnico y financiero a los sectores menos desarrollados de los movimientos cooperativos y mutual, considerando prioritariamente las limitaciones socioeconómicas de los asociados, las necesidades regionales a que respondan los proyectos y la gravitación sectorial de estos" (art. 166, Anteproyecto de Ley de Economía Solidaria).

En el marco de este debate, en julio de 2015 se presentó en la Cámara de Diputados un Proyecto de Ley de promoción de la Economía Popular, Social y Solidaria que propone una mirada distinta al preproyecto de Ley Federal

de Economía Social mencionado. Esta iniciativa "tiene por objeto establecer un régimen de promoción para el conjunto de actividades desarrolladas en el marco de la economía popular, social y solidaria, instituyendo las bases de las políticas públicas orientadas a este sector de la economía (...)".[35] La denominación de esta "otra economía" supone una definición más amplia de los sujetos que conforman el universo de aplicación, entendiendo como parte de la economía popular, social y solidaria "al conjunto de las actividades económicas de producción, distribución, comercialización, financiamiento y consumo de bienes y servicios que, de conformidad con los principios enunciados en el artículo 3.º y basadas en relaciones de solidaridad, reciprocidad y cooperación, estén dirigidas a satisfacer necesidades y generar ingresos, privilegiando el trabajo humano y el desarrollo sustentable sobre la acumulación de capital".[36]

El proyecto considera las características particulares de estas formas de producción económica y explicita la búsqueda de adecuación de los regímenes impositivos, de riesgos del trabajo y de seguridad social a las necesidades de estos grupos asociativos que pueden constituirse en cooperativas y mutuales, pero que en muchos casos no cuentan con personería jurídica o constituyen asociaciones de otro tipo, tales como asociaciones civiles, vecinales, organizaciones de microcrédito, campesinas, entre otras.

---

35 Proyecto de Ley de Promoción de la Economía Popular, Social y Solidaria, presentado en la Cámara de Diputados de la Nación el 24/7/2015. Disponible en goo.gl/7nW7cn.

36 Estos principios son: "1) Primacía de la persona, del trabajo creador y productivo y de la finalidad de satisfacción de necesidades y reproducción de la vida humana por sobre la acumulación del capital. 2) Promoción del asociativismo como forma de organización de la actividad económica. Gestión autónoma, transparente, democrática y participativa de los emprendimientos asociativos, que garantice la toma de decisiones en función de las personas, de su trabajo y del fin social de la actividad y no de la tenencia del capital. 3) Sistemas de producción y consumo socialmente responsable, con cuidado de la calidad de las tecnologías, de los productos y servicios, de su impacto social y comunitario y de la relación con el ambiente. 4) Aplicación equilibrada de los resultados económicos acorde al trabajo realizado, destinándola a la satisfacción de las necesidades de las trabajadoras y los trabajadores, sus familias y los grupos sociales a los que pertenecen y a la mejora de la actividad común. 5) Impulso de la solidaridad interna y con la sociedad, que favorezca el compromiso con el desarrollo local, la soberanía alimentaria, la igualdad de género, la inclusión social, la generación de trabajo estable y de calidad, la conciliación de la vida personal, familiar y laboral y el desarrollo sustentable. 6) Incentivo a la eliminación de todas las formas de apropiación del excedente del trabajo ajeno. Reducción de toda intermediación que implique una apropiación indebida del excedente del trabajo de las productoras y los productores en manos de terceros; así como de contratación de personal en relación de dependencia. La cantidad de trabajadoras y trabajadores en relación de dependencia nunca podrá ser superior a la cantidad de trabajadoras y trabajadores asociados" (Proyecto de Ley de Economía Popular, Social y Solidaria, 2015).

Asimismo, el proyecto contempla desde una perspectiva de género el diseño por parte del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación de un "sistema de asistencia y apoyo a la vida familiar de las mujeres trabajadoras de la economía popular, social y solidaria que garantice las condiciones para el desarrollo de su actividad económica". También se reconoce la necesidad de apoyo estatal para la comercialización, mediante la creación de mercados populares y solidarios por parte del Estado argentino, provincias y municipios.

El Programa "Argentina Trabaja"

El Programa Ingreso Social con Trabajo "Argentina Trabaja" se implementó en agosto del año 2009, el cual tiene como propósito "la promoción del desarrollo económico y la inclusión social, generando nuevos puestos de trabajo genuino, con igualdad de oportunidades, fundado en el trabajo organizado y comunitario, incentivando e impulsando la formación de organizaciones sociales de trabajadores". Como "objetivo indirecto, el trabajo generado redundará en el desarrollo e incremento de la calidad de vida de los sectores más vulnerables, por medio del apoyo a las comunidades más desprotegidas" (Res. MDS 3182/09). En concreto, el programa se propone la creación de cooperativas de trabajo, integradas formalmente por sesenta personas, a fin de que las mismas realicen obras públicas vinculadas con labores de baja y mediana complejidad para el mejoramiento de la infraestructura y el hábitat barrial de las localidades "más vulnerables" del país. Asimismo, el programa prevé la capacitación en oficios, en organización cooperativa y en temáticas sociales y de salud y prevención para los cooperativistas.

Los destinatarios son "personas sin ingresos en el grupo familiar, ni prestaciones de pensiones, jubilaciones nacionales, ni planes del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social o provinciales".[37] Los integrantes de estas cooperativas serían, entonces, aquellas personas que conforman el "núcleo duro de la desocupación" y la pobreza en Argentina (MDS, 2010).

Sobre su alcance, en la etapa inicial, el programa se propuso llegar a "100 000 titulares de los distritos más excluidos de zonas aledañas del conurbano bonaerense".[38] En julio de 2010 se habían creado 1017 cooperativas integradas por alrededor de sesenta personas. Asimismo, se incorporaron

37 Véase http://www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/AT/default.asp. Consultado el 2/3/2012.
38 *Ibid*.

destinatarios de las provincias de Tucumán y Corrientes y el presupuesto invertido fue de 2 348 001 pesos. Para el mes de junio de 2011, el número de cooperativas en funcionamiento ascendía a 2022 (MDS, 2012) y el programa se encontraba funcionando también en Entre Ríos, Mendoza, San Juan y Salta, aunque su cobertura no fue tan amplia como la alcanzada en el conurbano bonaerense. En 2013 se creó la línea Ellas Hacen, destinada a mujeres en situación de vulnerabilidad, que incorporó a 96 985 mujeres de las provincias de Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Salta, San Juan, San Luis, Santiago del Estero, Tucumán y Ciudad Autónoma de Buenos Aires.[39] De acuerdo con los datos que publica el Inaes en su sitio web, en 2015 existieron 2671 cooperativas de Ellas Hacen y 5110 de Ingreso Social con Trabajo.[40]

Desde la perspectiva de la economía social, uno de los debates centrales que plantean las cooperativas creadas a partir de programas sociales es la disputa por el sentido de la organización de dicha forma de trabajo. Estas peculiares unidades laborales que se generan como requisito de acceso a las políticas sociales expresan el carácter difuso de las políticas de promoción de la economía social en Argentina, que se encuentran entre el fomento del trabajo cooperativo como medio de integración social y el uso del trabajo como un recurso de la asistencia.

Si bien los grupos de trabajadores asociados formalmente se constituyen en cooperativas de trabajo, las mismas no respetan la concepción que funda este tipo de empresas, definidas por la Alianza Cooperativa Internacional como "una asociación autónoma de personas que se han unido voluntariamente para hacer frente a sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales comunes por medio de una empresa de propiedad conjunta y democráticamente controlada" (ACI, 1995). Asimismo, se pone en duda la capacidad de generación de trabajo genuino y su sostenibilidad en el tiempo una vez finalizado el programa que las promueve, así como también el respeto de algunos de los principios y valores del cooperativismo (como los de autonomía y control democrático), debido a que el programa que las fomenta tiene una duración limitada, las tareas que deben realizar son impuestas por el Ministerio de Desarrollo Social o

39 "Entre las actividades que realizaron las mujeres cooperativistas se destacan: participación en el Plan FinEs del Ministerio de Educación (alfabetización y terminalidad educativa); cursos sobre plomería y formación profesional; talleres destinados a mujeres embarazadas y talleres de formación, estos últimos organizados conjuntamente con el Consejo Nacional de las Mujeres, en el marco del PRIST" (Memoria del Estado de la Nación, 2013: 409).

40 Véase http://www.inaes.gob.ar/?page_id=2843.

los municipios que ejecutan los proyectos y muchas veces no están gestionadas por los propios trabajadores.

Además, a pesar de la existencia de un discurso oficial que afirma que Argentina Trabaja no es comparable a un plan de ingresos y no se trata de un plan de obras públicas, debido a que su objetivo es "recuperar la dignidad del trabajo y la promoción de las familias", los "retiros" de los asociados no son resultado del trabajo productivo de la cooperativa, sino que están garantizados por el programa y se cobran mediante una cuenta bancaria de titularidad individual del destinatario, del mismo modo que los subsidios de otros programas de empleo con contraprestación o de seguro de desempleo.

Desafíos para una nueva institucionalidad

El objetivo de este ensayo fue analizar el proceso de construcción estatal de la economía social en Argentina, en específico las políticas de promoción del trabajo asociativo y autogestionado, a fin de reflexionar acerca de las posibilidades y límites del entramado institucional que se fue conformando en los últimos doce años. Partimos de entender la economía social como la búsqueda de una alternativa socioeconómica, centrada en el trabajo, cuya finalidad es la reproducción ampliada de la vida y el buen vivir, y no el lucro. Desde esta perspectiva, se trata de un proyecto colectivo que interpela tanto al Estado y las formas tradicionales de pensar y hacer políticas públicas, como a la sociedad civil y sus organizaciones, cuyas propuestas y prácticas tienen un rol central en la construcción de "otra economía".

El recorrido por las distintas acciones estatales de promoción, regulación y protección de los trabajadores autogestionados permite advertir las tensiones del proceso de institucionalización de la economía social en Argentina, derivadas de la coexistencia de distintas miradas, algunas de ellas más centradas en la atención de las situaciones de vulnerabilidad social y desempleo, cuyas intervenciones parecen (re)producir una economía de la pobreza, y otras –conceptualizadas desde la investigación académica y defendidas por los sujetos y organizaciones representativas de la economía social– vinculadas con la búsqueda de construcción de un sector económico con una visión no utilitarista, centrado en el trabajo y fundado en los valores de solidaridad, cooperación y reciprocidad, que sea capaz de disputar recursos y poder a la economía capitalista.

Tal como se plantea, a diferencia de otros países latinoamericanos como Venezuela, Bolivia o Ecuador, en los que la economía social se ha incluido en sus Constituciones o cuenta con un lugar más relevante dentro de las políticas económicas y de empleo, como puede ser Brasil, en Argentina el principal impulsor y regulador de la economía social es el Ministerio de Desarrollo Social y las instituciones que de este dependen, como el Inaes, el Registro Nacional de Efectores de la Economía Social que permite acceder al monotributo social, la marca colectiva y la contratación directa por parte del Estado, entre otras. Se trata de un Ministerio con una trayectoria histórica centrada en lo principal en la asistencia social a la pobreza, cuya incidencia en la esfera económica y el mercado de trabajo es limitada.

Si bien el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social cuenta con el Programa Trabajo Autogestionado, destinado a empresas recuperadas y cooperativas autogestionadas y el Ministerio de Planificación promueve la conformación de cooperativas para la realización de obras públicas mediante el Programa Agua más Trabajo y el Programa Federal de Emergencia Habitacional, estas acciones no tienen un peso significativo dentro del conjunto de intervenciones que estas agencias estatales llevan adelante.[41] El carácter difuso que adquiere la institucionalidad de la economía social argentina, que se encuentra entre el trabajo y la asistencia, marca la conformación de un entramado institucional (de protección social, regulación del trabajo asociativo autogestionado, de las relaciones de intercambio e inserción en la economía nacional), que tiende a consolidar situaciones de desigualdad entre las distintas categorías de trabajadores y de empresas, en lo principal, entre trabajo asalariado y trabajo autogestionado o entre empresas de capital y cooperativas o emprendimientos y limita las posibilidades de reconocimiento social y cultural que favorecerían la generalización de estas formas de trabajo al conjunto de la sociedad.

Si bien en el período estudiado las acciones de fomento de la economía social crecieron y se fortalecieron, el análisis realizado muestra la debilidad e inadecuación de los sistemas de protección social y regímenes tributarios para el trabajo autogestionado. Este grupo solo puede acceder a dos de las cinco prestaciones de la seguridad social (seguro de vejez, invalidez y fallecimiento y el de salud, quedando desprotegido frente a riesgos del

41 Además, las políticas de promoción de la economía social del Ministerio de Desarrollo Social descritas han ido ampliando el universo de destinatarios, incorporando de forma explícita en su normativa al conjunto de actores de la economía social, como las empresas recuperadas y las cooperativas.

trabajo, desempleo y asignaciones familiares) mediante el pago individual del monotributo. En el caso de monotributistas sociales, también tienen derecho a percibir la Asignación Universal por Hijo, pero esta figura presenta limitaciones tanto en la facturación como en la calidad de las prestaciones (Deux y Hintze, 2014).

Las dificultades y tensiones analizadas plantean un desafío para pensar una nueva institucionalidad de la economía social capaz de resolver las necesidades de protección de este grupo de trabajadores y contribuir a la sostenibilidad de las unidades laborales asociativas y cooperativas, a partir del reconocimiento de la naturaleza y particularidades de estas formas de trabajo. Esto implica la constitución y legitimidad de una identidad propia que no asemeje el trabajo autogestionado al trabajo autónomo, ni al trabajo en relación de dependencia. Lo cual supone repensar el actual esquema de aportes, contribuciones y protecciones de la seguridad social.

Aquello significaría un avance hacia el fortalecimiento del sector y contribuiría a evitar las inequidades existentes al interior del universo de trabajadores autogestionados, por ejemplo respecto del acceso al derecho a las asignaciones familiares o a la contratación directa por parte del Estado, destinadas solo a los inscritos en el Registro de Efectores de la Economía Social, cuyo requisito de acceso es la demostración de la situación de vulnerabilidad y no la naturaleza cooperativa, asociativa o solidaria de las experiencias.

Otro importante desafío es, entonces, la superación de la concepción de la economía social como una estrategia exclusiva de atención de situaciones de vulnerabilidad. Para ello, es necesario distinguir distintos ámbito de intervención y poner en cuestión la concepción de políticas centradas en el espacio microeconómico que promueven la generación de emprendimientos individuales, y avanzar en diseños capaces de transformar las estructuras productivas a escala meso y macro económica a partir de la creación de subsistemas solidarios articulados territorial e intersectorialmente orientados hacia otra economía que rejerarquice los principios de integración social de la economía “con la emergencia de nuevos actores y sujetos de la economía solidaria. A partir de una economía mixta con predominio de la lógica del capital, se trata de transitar a otra con predominancia de la lógica de la reproducción ampliada de la vida de todos” (Coraggio, 2015: 11).

En un contexto en el que las acciones de promoción de la economía social crecieron y se fortalecieron, pero aún no han logrado constituir un marco integral y adecuado para el desarrollo y la sostenibilidad de una

economía que pueda plantearse como alternativa, la sanción de una ley abre la oportunidad de debatir el sentido y la orientación de las políticas que la promueven. Sin embargo, el anteproyecto de ley presentado por el Inaes no parece encarar de manera adecuada algunas de las cuestiones planteadas. Sus debilidades radican en un alcance que sigue limitado a entidades cooperativas y mutuales, en la falta de abordaje de la problemática de la seguridad social y el mantenimiento de una autoridad de aplicación dependiente del Ministerio de Desarrollo Social. En este sentido, la propuesta de Ley de Promoción de la Economía Popular, Social y Solidaria sí considera estos aspectos que permitirían mejorar las condiciones laborales y la sostenibilidad de las experiencias orientadas a la construcción de "otra economía". En los foros de debate del Anteproyecto de Ley Federal, los actores de la economía social ya han realizado aportes para afrontar algunos de estos desafíos.[42]

La activa participación de las organizaciones y actores involucrados se torna indispensable, así como también la necesidad de recuperar los aportes de las investigaciones que se vienen desplegando, tanto desde lo local como sobre las recientes experiencias de institucionalización de la economía social y Solidaria en América Latina.[43]

El presente ensayo ha sido un esfuerzo por interpretar y sistematizar el proceso de construcción estatal de la economía social en Argentina. Mirando al futuro, se apuesta por una nueva institucionalidad que pueda consolidar las experiencias de producción alternativas, potenciando sus posibilidades de promover formas de sociabilidad más ricas y una integración social en condiciones de igualdad para todos y todas.

Bibliografía

Abramovich, Ana (2008). "Emprendimientos productivos de la economía social en Argentina: funcionamiento y potencialidades". En Alberto Cimadamore. *La economía política de la pobreza*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso): 221-259.

42 Al respecto se puede ver, por ejemplo, "La autogestión camino a ser Ley", en *Miradas al Sur*, disponible en: http://www.miradasalsur.com.ar/nota/10838/la-autogestion-camino-a-ser-ley.

43 Tal como lo hacen Deux y Hintze (2014) para pensar la economía social en Argentina, resulta interesante explorar los avances en las legislaciones de Venezuela, Bolivia y Ecuador o la reciente sanción de la Ley de promoción de Economía Social y Solidaria en México, o los proyectos de ley impulsados desde los movimientos sociales y con distintos ámbitos de elaboración de Brasil o República Dominicana.

Arcidiácono, Pilar, Karina Kalpschtrej y Ángeles Bermúdez (2013). "¿Transferencias de ingresos, cooperativismo o trabajo asalariado? El Programa Argentina Trabaja". *Trabajo y Sociedad*, nº 22. Santiago del Estero: Universidad Nacional de Santiago del Estero-Instituto de Estudios para el Desarrollo Social: 341-356.

Arcidiácono, Pilar, Verónica Carmona Barrenechea y Mora Straschnoy (2011). "La asignación universal por hijo para protección social: rupturas y continuidades: ¿hacia un esquema universal?". *Margen,* nº 61: 1-16.

Arruda, Marcos (2010). *Hacer lo real posible - la formación del ser humano integral: economía solidaria, desarrollo y el futuro del trabajo*. Madrid: Icaria.

Caillé, Alain (1996). "Salir de la economía". *Cuadernos de Trabajo Social*, n.º 9. Madrid: Universidad Complutense de Madrid: 143-152.

Carrasco, Cristina (2003). "La sostenibilidad de la vida humana: ¿un asunto de mujeres?". En Magdalena León, comp. *Mujeres y trabajo: cambios impostergables.* Buenos Aires: Red Latinoamericana Mujeres Transformando la Economía (Remte) / Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso): 11-49.

Castel, Robert (1997). *Las metamorfosis de la cuestión social: una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.

Chulman, Valeria (2008). *Acerca de las condiciones de acceso de los Trabajadores Autogestionados al sistema de seguridad social en la Argentina actual*. Buenos Aires: Instituto de Estudios y Formación (IEF) / Central de Trabajadores de la Argentina (CTA).

Coraggio, José Luis (2002). "La economía del trabajo como perspectiva alternativa al problema del empleo". *Cuadernos del CEPED*, nº 7, Buenos Aires: Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo (Ceped).

_____ (2004). *De la emergencia a la estrategia: más allá del "alivio a la pobreza"*. Buenos Aires: Espacio.

_____ (2011). *La presencia de la economía social y solidaria y su institucionalización en América Latina*. París: Contribución al Estado General de la Economía Social y Solidaria.

_____ (2015). *La Economía Social y Solidaria (ESS): niveles y alcances de acción de sus actores.* (inédito).

De Sousa Santos, Boaventura y César Rodríguez (2011). "Para ampliar el canon de la producción". *Producir para vivir: los caminos de la producción no capitalista*, Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.

Deux, María Victoria y Susana Hintze (2014). "Protección y seguridad sociales de los trabajadores asociativos autogestionados". Claudia Danani y Susana Hintze, coord. *Protecciones y desprotecciones* (II), Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS).

Di Leo, Pablo (2006). *Plan Jefes y Jefas de Hogar desocupados, y régimen social de acumulación neoliberal: una aproximación a sus articulaciones político-simbólicas y estructurales*. Documento de la Mesa de Políticas Sociales, Buenos Aires: Instituto de Estudios y Formación (IEF) / Central de Trabajadores de la Argentina (CTA).

Dinatale, Martín (2004). *El festival de la pobreza: el uso político de planes sociales en la Argentina*, Buenos Aires: La Crujía.

Etala, Carlos (1985). "La precarización del empleo: caracterización y diversas manifestaciones". *El empleo precario en Argentina*, Buenos Aires: Centro Interamericano de Administración del Trabajo (CIAT) / Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS).

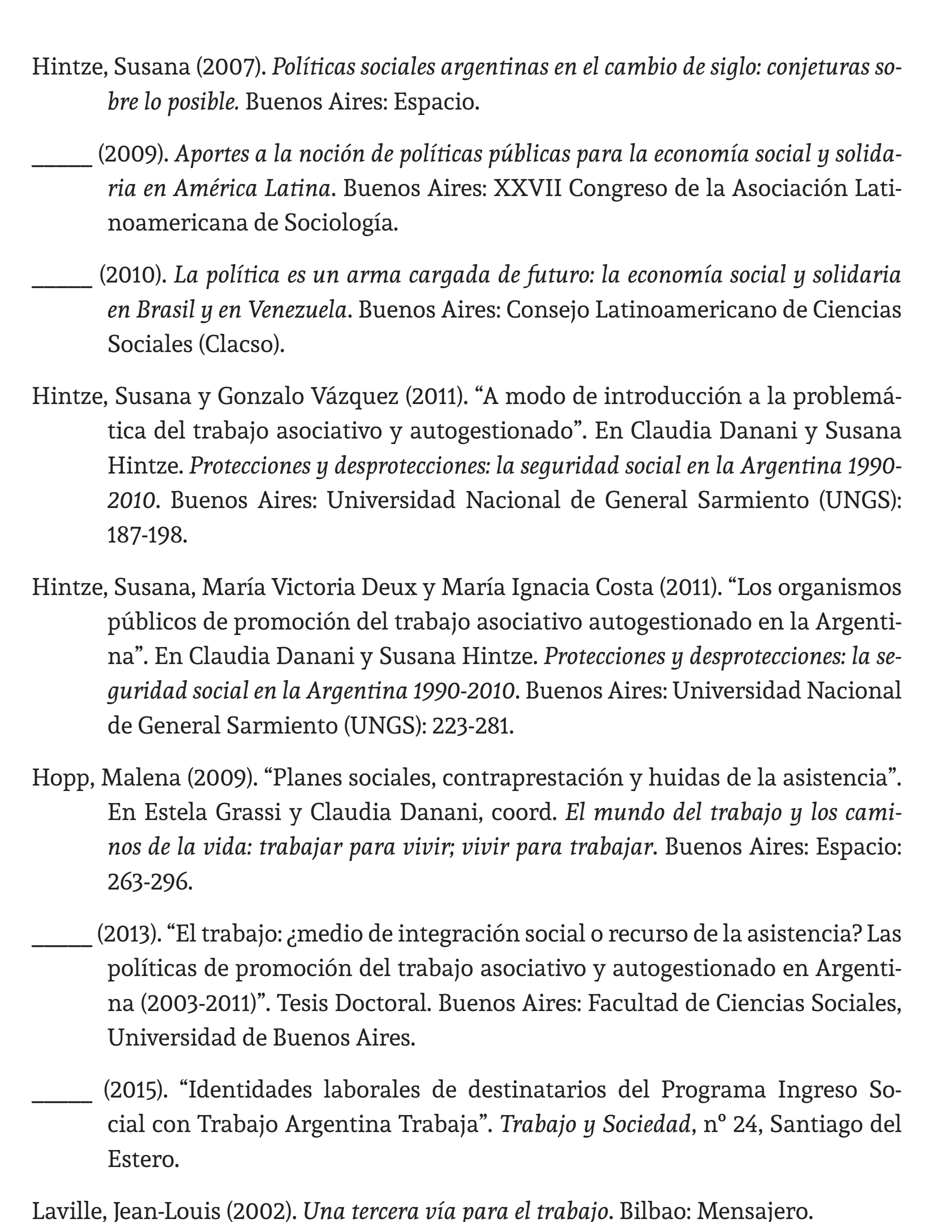
Gaiger, Luiz Inácio (2007). "La economía solidaria y el capitalismo en la perspectiva de las transiciones históricas". En José Luis Coraggio, org. *La economía social desde la periferia: contribuciones latinoamericanas*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento-Altamira: 79-110.

Gorz André (1997). *Miseria del presente, riqueza de lo posible*. Buenos Aires: Paidós.

Grassi, Estela (2012). "La política social y el trabajo en la Argentina contemporánea: entre la novedad y la tradición". *e-l@tina Revista electrónica de estudios latinoamericanos*, vol. 10, nº 39. Abril-junio. Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (Iealc).

_____ (2006). *Integración y necesidades sociales: reflexiones desde el punto de vista de la igualdad*. Buenos Aires: Tercer Congreso Argentino de Política Social.

Hinkelammert, Franz y Henry Mora Jiménez (2009). "Por una economía orientada hacia la reproducción de la vida". *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, n.º 33, Quito: Flacso-Sede Ecuador: 39-49.



Hintze, Susana (2007). *Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo: conjeturas sobre lo posible.* Buenos Aires: Espacio.

______ (2009). *Aportes a la noción de políticas públicas para la economía social y solidaria en América Latina*. Buenos Aires: XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología.

______ (2010). *La política es un arma cargada de futuro: la economía social y solidaria en Brasil y en Venezuela*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso).

Hintze, Susana y Gonzalo Vázquez (2011). "A modo de introducción a la problemática del trabajo asociativo y autogestionado". En Claudia Danani y Susana Hintze. *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS): 187-198.

Hintze, Susana, María Victoria Deux y María Ignacia Costa (2011). "Los organismos públicos de promoción del trabajo asociativo autogestionado en la Argentina". En Claudia Danani y Susana Hintze. *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS): 223-281.

Hopp, Malena (2009). "Planes sociales, contraprestación y huidas de la asistencia". En Estela Grassi y Claudia Danani, coord. *El mundo del trabajo y los caminos de la vida: trabajar para vivir; vivir para trabajar*. Buenos Aires: Espacio: 263-296.

______ (2013). "El trabajo: ¿medio de integración social o recurso de la asistencia? Las políticas de promoción del trabajo asociativo y autogestionado en Argentina (2003-2011)". Tesis Doctoral. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

______ (2015). "Identidades laborales de destinatarios del Programa Ingreso Social con Trabajo Argentina Trabaja". *Trabajo y Sociedad*, nº 24, Santiago del Estero.

Laville, Jean-Louis (2002). *Una tercera vía para el trabajo*. Bilbao: Mensajero.

Livszyc, Pablo (2003). "Crisis en el mundo del Trabajo". *Revista de Ciencias Sociales*, nº 52. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires: 17-32.

Lucero, Marcelo (2003). "El Estado y los desocupados: la construcción social de la política social laboral". *Revista Kairos*, n.º 12, San Luis: Universidad Nacional de San Luis.

Monzón, José Luis y Jacques Defourny (1992). *Economía social: entre economía capitalista y economía pública*, Valencia: Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa (CIRIEC).

Polanyi, Karl (2007). [1944] *La gran transformación: los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Razeto Migliaro, Luis (2002). *Desarrollo, transformación y perfeccionamiento de la economía en el tiempo*. Santiago de Chile: Universidad Bolivariana de Santiago de Chile.

Rosanvallon, Pierre (1995). *La nueva cuestión social: repensar el Estado Providencia.* Buenos Aires: Manantial.

Singer, Paul (2007). "Economía solidaria: un modo de producción y distribución". En José Luis Coraggio, org. *La economía social desde la periferia: contribuciones latinoamericanas.* Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS): 59-78.

Torrado, Susana (1992). *Estructura social de la Argentina 1945-1983.* Buenos Aires: De la Flor.

Tiriba, Lia (2008). "Cultura do trabalho, autogestão e formação de trabalhadores associados na produção: questões de pesquisa". *Perspectiva*, vol. 26, nº 1, Florianópolis: 69-94.

Vázquez, Gonzalo (2010). "La sostenibilidad de los emprendimientos asociativos de trabajadores autogestionados". Tesis de Maestría en Economía Social. Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS).

______ (2011). "Sobre los conceptos de trabajo asociativo y autogestionado, sus organizaciones y trabajadores". En Claudia Danani y Susana Hintze. *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS): 199-232.

Vuotto, Mirta (2014). *Economía social: precisiones conceptuales y algunas experiencias históricas*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS).

Fuentes

Anteproyecto de Ley Federal de Economía Solidaria. Recuperado de http://www.centrocultural.coop/blogs/cooperativismo/2014/12/19/texto-del-anteproyecto-de-ley-federal-de-la-economia-solidaria/

Proyecto de Ley de Promoción de la Economía Popular, Social y Solidaria, presentado en la Cámara de Diputados de la Nación el 24/7/2015. Recuperado de http://www1.hcdn.gov.ar/proyxml/expediente.asp?fundamentos=si&numexp=4035-D-2015.

Alianza Cooperativa Internacional [ACI] (1995). *Declaración sobre Identidad y Principios Cooperativos*. Manchester: Alianza Cooperativa Internacional.

Boletín del Monotributo Social nº 9.

Cogliandro, Gisell y Ariel Melamud (2010). "El Gasto Público Social en el Presupuesto de Prórroga 2011: programas sociales y criterios de distribución a las provincias". *Documentos de Trabajo*, n.º 3. Buenos Aires: Fundación Siena.

Decreto 189/04

Decreto 1602/09

Decreto 721/00

Decreto 2194/08

Decreto 505/2010

Decreto 1141/15

Federación Argentina de Cooperativas de Trabajadores Autogestionados [Facta] (2014). *Debates Cooperativos*, de 5/3/2014. Recuperado de www.facta.org.ar.

"La autogestión camino a ser Ley". *Miradas al Sur*, 29/3/2015, Recuperado de http://www.miradasalsur.com.ar/nota/10838/la-autogestion-camino-a-ser-ley.

Ley 26.355

Ley 26.117 Ley 26.684

Ley 25.865

Ley 24.714

Ley 24.522

Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social [Inaes] (2008). *Informe del reempadronamiento nacional de cooperativas y mutuales y del censo económico sectorial.* Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social. Ministerio de Desarrollo Social. Recuperado de www.inaes.gov.ar.

Ministerio de Desarrollo Social [MDS] (2012). *Síntesis general del Programa Ingreso Social con Trabajo: primer semestre 2011*. Ministerio de Desarrollo Social. Recuperado de http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/PRIST%20-%20Informe%201%C2%BA%20semestre%202011.pdf.

_____ (2012a). *Programa de Ingreso Social con Trabajo: principales resultados al primer semestre 2011.* Ministerio de Desarrollo Social. Recuperado de http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/PRISTresultados2011.pdf

_____ (2010). *Distribuidor Programa de Ingreso Social con Trabajo: Provincias Argentina*. Recuperado de http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/ArgentinaTrabaja/3.%20Distribuidor%20Ingreso%20Social%20con%20Trabajo.%20Buenos%20Aires.pdf

_____ (2010a). Diario MDS, año 3 n.º 17, septiembre. Recuperado de www.desarrollosocial.gov.ar.

_____ (2009). *Rendimos cuentas 2007-2009*. MDS, Presidencia de la Nación. Recuperado de http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/Institucional/Rendimos_Cuentas.pdf.

_____ (2007). *Evaluación de medio término: Plan Nacional Manos a la Obra - Estudio cualitativo: Análisis de casos* 2007. MDS / Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano / Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

_____ (2006). *Informe de ejecución presupuestaria*. Ministerio de Desarrollo Social. Recuperado de http://www.desarrollosocial.gov.ar/pdf/informe_2005.pdf.

Ministerio de Economía [Mecon] (2009-2013) *Informe de la contaduría general de la nación.* Secretaría de hacienda. Ministerio de Economía.

Memoria del Estado de la Nación (2014). Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación. Recuperado de http://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2014/12/Memoria-del-Estado-de-la-Nacion-2014.pdf.

Resolución AFIP 3221/2011

Resolución MDS 2757/2011

Resolución MDS 2476/2010

Resolución MDS 10.204/2010

Resolución MDS 3182/2009

Resolución MDS 192/2006

Resolución MDS 1375/2004

Resolución Inaes 4664/13

Resolución Inaes 4156/2010

Resolución Inaes 3026/2006

Resolución Inaes 2038/2003

Páginas web

http://www.ungs.edu.ar/foro_economia/#.

http://www.inaes.gob.ar/es/articulo.asp?id=70.

http://www.desarrollosocial.gov.ar/planes/dles/default.asp.

http://www.desarrollosocial.gob.ar/buscadorargentinacompra/878.

http://www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/AT/default.asp.

http://www.centrocultural.coop/blogs/cooperativismo/2014/12/19/texto-del-anteproyecto-de-ley-federal-de-la-economia-solidaria/.

Participación y control social en la política pública de economía solidaria: la experiencia de la Secretaría Nacional de Economía Solidaria

Valmor Schiochet

Introducción

La autogestión, una de las principales características de la economía solidaria de Brasil, es entendida como la participación colectiva, activa y consciente de las personas en el proceso de toma de decisiones de las organizaciones socioeconómicas en las cuales son consideradas asociadas. Es fundamental que la economía solidaria traspase las fronteras de las organizaciones económicas colectivas denominadas emprendimientos económicos solidarios, con el fin de alcanzar un campo sociopolítico más amplio que incluye, entre otras, organizaciones, articulaciones, universidades, movimientos, procesos, prácticas políticas, etc. De esta manera, las condiciones de participación no pueden ser definidas a partir de la práctica asociativa autogestionaria. En este sentido, la economía solidaria comprende un campo sociopolítico compuesto por el conjunto de emprendimientos económicos solidarios, sus organizaciones de representación, redes articuladas, movimientos sociales, entidades de la sociedad civil de apoyo y fomento y los gestores de las políticas públicas de economía solidaria. Uno de los desafíos para la economía solidaria es extrapolar la práctica de autogestión de los emprendimientos al conjunto de organizaciones y prácticas sociopolíticas en las cuales

los vínculos no están dados por la propiedad o posesión colectiva de los medios de producción.

Para analizar la práctica autogestionaria de la economía solidaria hay que considerarla como una experiencia de radicalización de la democracia. Radicalización tanto en el sentido del énfasis de la democracia participativa y directa como de la ampliación de las prácticas democráticas hacia el interior de las relaciones y organizaciones económicas. Así, se habla de una aproximación necesaria entre la economía solidaria y el conjunto de prácticas, experiencias e invenciones democráticas. No es casualidad que la economía solidaria esté relacionada con el contexto, ocurrido en el final del siglo pasado, de las luchas democráticas y del empoderamiento de las clases trabajadoras, pueblos y comunidades en la conquista de la ciudadanía o en el reconocimiento del "derecho a tener derechos".

Los desafíos de la experiencia democrática son más contundentes en la medida que la economía solidaria reivindica la apropiación de parte del Estado en la coordinación e implementación de las políticas públicas para su fortalecimiento y para la ampliación de la economía solidaria como una experiencia más general volcada al conjunto de la sociedad. Este proceso de entrada de la economía solidaria en las estructuras del Estado, sea en el ámbito local, regional o nacional, exige una revolución en las políticas públicas con la consecuente radicalización de la práctica democrática en los procesos de toma de decisiones que involucran Gobiernos y otras estructuras heterónomas del Estado.

A continuación, abordaré este tema a partir de la experiencia brasileña de la Secretaría Nacional de Economía Solidaria (Senaes), creada en el período presidencial de Lula Da Silva, específicamente en el año 2003, para atender la demanda de la economía solidaria, en la época bajo la coordinación del Grupo de Trabajo Brasileño de Economía Solidaria (GT-Brasileño), una articulación nacional emergente en el espacio internacionalista del Foro Social Mundial en Porto Alegre/RS.

Enfatizaré los siguientes elementos: 1) la constitución del sujeto de participación social y los dilemas o contradicciones respecto al involucramiento del movimiento social o la sociedad civil en la gestión de las políticas públicas y la preservación de su autonomía. Los diversos actores o sujetos de la economía solidaria, su articulación al Foro Brasileño de Economía Solidaria, la emergencia de otras organizaciones nacionales representativas del cooperativismo solidario, la economía solidaria como movimiento social y la relación de la economía con la Secretaría Nacional de Economía

Solidaria; 2) la descripción de los mecanismos y métodos de participación y las contradicciones generadas por su institucionalización. La constitución de los Grupos de Trabajo compartidos entre el Foro Brasileño y la Secretaría Nacional, el Consejo Nacional de Economía Solidaria y las Conferencias Nacionales de Economía Solidaria; 3) los contenidos de la política pública y los dilemas de la acción reivindicatoria en la atención de los intereses de los directamente involucrados en la toma de decisiones en contraposición con la constitución de una agenda pública para el conjunto de la sociedad. De la plataforma del GT Brasileño de Economía Solidaria hacia el 1.º Plan Nacional de Economía Solidaria y la agenda de las acciones de la Secretaría Nacional; 4) la fuerza política de la economía solidaria para promover transformaciones en las políticas públicas, logros de participación para la economía solidaria y los límites de poder (avances y límites). Algunos logros relacionados con la economía solidaria en el país tales como: el Sistema de Información de la Economía Solidaria (SIES), el Catastro Nacional de Emprendimientos Económicos Solidarios, el Sistema Nacional de Comercio Justo y Solidario; la Organización Nacional de Finanzas Solidarias, los Centros de Formación y Asesoría Técnica, los Programas Nacionales y el Proyecto de Ley Nacional de Economía Solidaria. Los límites de la política nacional con las agendas no resueltas, después de doce años de política nacional, incluyen lo siguiente: falta de reconocimiento jurídico, acceso a crédito, asesoría técnica y mercados.

¿Quién es el sujeto de la economía solidaria en Brasil?

En el caso brasileño, la economía solidaria puede ser comprendida como parte de un proceso histórico que se caracteriza por la amplia movilización de la sociedad alrededor de las luchas sociales que emergieron con fuerza al final de la década de 1970.

Los movimientos sociales, entendidos como las acciones y luchas colectivas en las cuales las personas, a partir de sus posiciones en la sociedad, como sujetos activos, evidencian las situaciones, relaciones y estructuras sociales (en las cuales viven) como cuestiones generadoras de conflicto y de movilización, mismas que requieren un proceso de transformación.

A su vez, la economía solidaria es un concepto utilizado para definir los procesos transformadores por medio de la organización de actividades económicas de forma colectiva por parte de los trabajadores que se asocian y realizan actividades de autogestión. Algunos principios que orientan la

economía solidaria son: la apropiación colectiva de los medios de producción, la gestión democrática, llevada a cabo por los miembros, en los procesos de toma de decisiones y deliberaciones colectivas sobre los rumbos de la producción, la utilización de los excedentes y, también, sobre la responsabilidad colectiva respecto a las eventuales pérdidas de la organización económica.

En Brasil, la economía solidaria surge como una respuesta de los trabajadores a la crisis social provocada por el estancamiento económico y la reorganización del proceso de acumulación capitalista. Así, los trabajadores desempleados pueden poner a trabajar a las fábricas cerradas y activar su producción por medio de la organización colectiva y autogestionaria; los agricultores familiares y afectados de la reforma agraria organizan cooperativas de crédito, de producción y de servicios para contraponerse a la subordinación y a la agroindustria capitalista; las comunidades urbanas y rurales organizan de forma colectiva grupos de producción, compras colectivas y fondos solidarios y rotativos de crédito; las poblaciones de recolectores de basura (en los basurales y en las ciudades) organizan su actividad de colecta y reciclaje por medio de asociaciones y cooperativas.

El reconocimiento de la economía solidaria proviene de la diversidad de actividades y formas de organización y de su creciente articulación en sistemas cooperativos, redes de producción y comercialización, complejos cooperativos y cadenas productivas.[1] Una de las principales diferencias entre la economía solidaria y las empresas capitalistas es que la última constituye una sociedad de capitales; por el contrario, en la economía solidaria son sociedades de personas. En Brasil, ¿quiénes son las personas que predominantemente vienen organizándose a partir de los principios de la economía solidaria? En lo fundamental, podemos afirmar que son aquellas que forman parte de la población que a lo largo de la historia se han organizado social y políticamente para resistir a la colonización, a la subordinación o a la exclusión social y así construir bases sociales y económicas alternativas. Estamos hablando de los pueblos y comunidades tradicionales, de los agricultores familiares (campesinos) y trabajadores rurales sin tierra, desempleados o en condiciones precarias de trabajo, habitantes de basurales y recolectores de material reciclable, trabajadores autónomos (artesanos), personas con deficiencias o con trastornos mentales. En general, estamos hablando aquí de la población más marginalizada y pobre.

1 Sobre la emergencia de la economía solidaria en Brasil y su relación con el contexto de crisis social y de fortalecimiento de las luchas democráticas ver Schiochet (2011a).

En este sentido, es adecuado considerar que la economía solidaria es, predominantemente, una economía popular, es decir, una economía del pueblo. La economía solidaria está compuesta en forma mayoritaria por agricultores familiares, campesinos, artesanos y recolectores de material reciclable. También encontramos un número representativo de emprendimientos solidarios, como organizaciones asociativas de personas con deficiencia física o mental, con trastornos mentales; así como presos o personas liberadas del sistema penitenciario.

De esta manera, podemos afirmar que la economía solidaria está constituida por las clases populares, empobrecidas y excluidas por el proceso de acumulación económica, razón por la cual se organizan los movimientos sociales para luchar a favor de los cambios societarios que promueven la democratización de la sociedad brasileña.

Por otro lado, podemos identificar a la economía solidaria como una propuesta de la organización de las bases sociales de muchos movimientos populares que emergieron en las luchas sociales recientes. Como ejemplo, podemos citar a algunos casos: la cooperación económica promovida por el Movimiento de los Sin Tierra (MST), creada para dar viabilidad económica a los asentamientos, mediante el fortalecimiento de la democracia participativa y la gestión de los propios asentamientos y en sus "emprendimientos económicos" creados para gestionar la producción, comercialización y el consumo. La Unión Nacional de Cooperativas de la Agricultura Familiar y Economía Solidaria (Unicafes), que representa un conjunto de asociaciones y cooperativas de crédito, producción, trabajo, comercialización e infraestructura de la agricultura familiar. Las experiencias autogestionarias (ocupaciones urbanas, cooperativas y asociaciones habitacionales y mingas) como formas de organización enfocadas en el fortalecimiento de la ciudadanía, la gestión democrática y la lucha por la vivienda de calidad, que promueve el Movimiento Nacional de la Lucha por la Vivienda y la Unión Nacional por la Vivienda Popular, estas son las principales organizaciones del movimiento por la vivienda en el país. La organización asociativa y cooperativa de los recolectores de material reciclable del Movimiento Nacional de Recolectores de Materiales Reciclables (MNCMR). Una de las experiencias de cooperación más conocidas es la de Belo Horizonte (Asmare), con más de quince años de existencia y que tuvo su inicio con la actuación de la Pastoral de los Niños junto a los basurales. El MNCMR es parte del Foro de la Basura y la Ciudadanía, este es un ejemplo de Foro que congrega entidades gubernamentales, organizaciones y movimientos sociales.

Otro ejemplo proviene del movimiento sindical. En este caso, tanto el sindicalismo de los trabajadores rurales como el sindicalismo de los trabajadores urbanos promueven la creación de organizaciones de economía solidaria. Son ejemplos de estas organizaciones la Unión Nacional de Cooperativas de la Agricultura Familiar y Economía Solidaria (Unicafes) y el Sistema de Cooperativas de Crédito con Interacción Solidaria (Cresol). A su vez, en el movimiento sindical urbano vinculado a la Central Única de Trabajadores (CUT) se creó la Asociación Nacional de Empresas de Autogestión (Anteag), de la Agencia de Desarrollo Solidario (ADS/CUT) y la Unión y Solidaridad de las Cooperativas y Emprendimientos de Economía Social de Brasil (Unisol). Como parte del movimiento sindical, la Asociación Nacional de Empresas de Autogestión (Anteag) fue creada en 1994 con el objetivo de apoyar y acompañar a las experiencias de recuperación de empresas en bancarrota por los trabajadores mediante la autogestión. Por lo general, la recuperación de empresas en bancarrota es una iniciativa de los trabajadores ligados al movimiento sindical, quienes por medio de la autogestión encontraron una alternativa laboral u ocupacional para los trabajadores frente al cuadro de desempleo en masa. A su vez, la Agencia de Desarrollo Solidario (ADS/CUT) nace a finales de la década de 1990 como estrategia ya incorporada por las instancias de la Central Única de Trabajadores para apoyar las alternativas de organización de los trabajadores en un contexto de crisis del propio movimiento sindical frente al desempleo y a la creciente informalización del mercado de trabajo. Fue creada en 1999 para promover la constitución, el fortalecimiento y la articulación del emprendimiento autogestionario, buscando la generación de trabajo y renta, mediante la organización económica, social y política de los trabajadores, insertos en un proceso de desarrollo sustentable y solidario. La Unión y Solidaridad de las Cooperativas y Emprendimientos de Economía Social de Brasil (Unisol) también surge en el interior de la Central Única de los Trabajadores. En el año 2000 su gestión era limitada al ABC Paulista y en el 2004 recuperó su gestión a escala nacional. El objetivo de la Unisol es organizar, representar y articular las cooperativas, asociaciones y otros emprendimientos autogestionarios de la economía solidaria. Así, el movimiento sindical reconoce la cooperación autogestionaria como una forma novedosa de organización de los trabajadores para su incorporación en los procesos productivos, asegurando representación sindical de los mismos.

Es también importante la actuación de las pastorales sociales, de las Comunidades Eclesiásticas de Base (CEBS) y de la actuación política de la Iglesia a partir de la teología de la liberación. En este caso, la contribución histórica más reconocida es Cáritas Brasil. A partir de la década de 1980, Cáritas Brasil con los Proyectos Alternativos Comunitarios (PAC) apoyó a pequeñas iniciativas de asociación con la perspectiva de promover transformaciones sociales por medio de la solidaridad comunitaria y la práctica de la reciprocidad. La práctica de reciprocidad se fortalece en la experiencia de los proyectos comunitarios en la medida en que la metodología de apoyo se articula con procedimientos de devolución de los recursos para fondos comunitarios. La metodología de los fondos rotativos solidarios es una de las principales contribuciones de Cáritas Brasil para el campo de las finanzas solidarias.

Por último, cabe recalcar la actuación de los académicos vinculados al movimiento docente y estudiantil que en el interior de las universidades brasileñas constituyeron las incubadoras tecnológicas de cooperativas populares y otras iniciativas articuladas alrededor de la Red de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares y la Fundación Interuniversitaria de Estudios e Investigación del Mundo del Trabajo (Unitrabalho).

Esta base social, con sus movimientos y organizaciones, decidió articularse para la constitución del movimiento de la economía solidaria. Las acciones decisivas en este sentido están presentes en la constitución del Grupo de Trabajo Brasileño de Economía Solidaria (GT-Brasileño), en la formación del Foro Brasileño de Economía Solidaria y en la reciente articulación del cooperativismo solidario con la creación de la Unión Nacional de Organizaciones de las Cooperativas Solidarias (Unicopas).

Al inicio de esta articulación, en el año 2001, doce entidades y redes nacionales formaron el GT-Brasileño, compuesto por: la Red Brasileña de Socioeconomía Solidaria (RBSES), el Instituto de Políticas Alternativas del Cono Sur (PACS), la Federación de Órganos para la Asistencia Social y Educacional (FASE), la Asociación Nacional de los Trabajadores de Empresas en Autogestión (Anteag), el Instituto Brasileño de Análisis Socio-Económicos (Ibase), Cáritas Brasil, el Movimiento de los Trabajadores Sin Tierra (MST/Concrab), la Red Universitaria de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (Rede ITCPs), la Agencia de Desarrollo Solidario (ADS/CUT), Unitrabalho, la Asociación Brasileña de Instituciones de Micro-Crédito (Abricred) y por algunos gestores públicos como la Red de Gestores de Políticas Públicas de la Economía Solidaria.

De esta articulación emerge la reivindicación de la actuación del Gobierno Federal. A finales del año 2002, con la victoria del expresidente Lula Da Silva, el GT-Brasileño elaboró una carta titulada “Economía Solidaria como Estrategia Política de Desarrollo”. La carta fue aprobada en la I Plenaria Brasileña de Economía Solidaria. En la II Plenaria, realizada durante el Foro Brasileño Mundial, en 2003, fue aprobado el documento “Del Foro Social Mundial al Foro Brasileño de Economía Solidaria”. Y, en junio de 2003, se realizó la III Plenaria Brasileña de Economía Solidaria, que contó con un proceso preparatorio de movilizaciones en diecisiete estados (provincias), y en el cual fue constituido el Foro Brasileño de Economía Solidaria (FBES). En la III Plenaria fue aprobada la Carta de los Principios y la Carta de la Plataforma de Lucha.

A partir de ese momento, el FBES asumió la responsabilidad por la representación de la sociedad civil en la interlocución con el Gobierno Federal y en especial con la Secretaría Nacional de Economía Solidaria. Luego de la creación del FBES y de la Senaes, se realizaron dos Plenarias Nacionales sobre dicho Foro, en 2008 y 2011. La Plenaria Nacional es la instancia máxima de deliberación del FBES, ya que genera las directrices políticas para orientar la Coordinación Nacional y la Coordinación Ejecutiva.

Articulaciones con la sociedad civil: las relaciones entre Senaes y FBES

La participación orgánica del movimiento de la economía solidaria en la política nacional de economía solidaria[2] ocurrió, en un primer momento, por medio de la articulación directa de la Senaes y del FBES con la constitución de los Grupos de Trabajo (GT) o Comisiones compartidas entre la Senaes y el FBES en las diferentes acciones desarrolladas en conjunto. Los GT realizaron un proceso negociado de intercambio o cogestión en la elaboración e implementación de las políticas. De este modo, desde su creación, se establecieron espacios no formales para discusión, planeamiento y acompañamiento de las acciones desarrolladas por la Senaes. Por otro lado, la Senaes asumió el compromiso de apoyar al fortalecimiento del FBES en sus actividades, con la finalidad de debatir las políticas públicas de economía solidaria.

2 Sobre la experiencia brasileña en políticas de economía solidaria recomiendo la lectura de Cunha (2005) y Schiochet (2011b).

En el proceso de gestión de las acciones desarrolladas por la Senaes también fueron constituidos los Comités o las Comisiones de Gestión de Proyectos. Se puso énfasis en la Comisión Nacional y Comisiones Gestoras Estaduales del Sistema de Informaciones de Economía Solidaria (SIES), que es la responsable del acompañamiento para todo el proceso de mapeo de la economía solidaria que ocurrió en el país a partir de 2004. Otros ejemplos de los Comités o las Comisiones Gestoras son: el Consejo de Gestión de los Centros de Formación en Economía Solidaria, que a partir de 2012 constituyó una Red Nacional de Centros de Formación y Asesoramiento Técnico, el Comité Gestor del Programa Nacional de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares, que en la actualidad apoya a más de cien instituciones de educación superior en el desarrollo de metodologías de incubación de emprendimientos económicos solidarios. Otro ejemplo es el Comité Gestor del Programa Nacional de Apoyo al Asociativismo y Cooperativismo Solidario compuesto paritariamente por representantes del Gobierno y la sociedad civil para coordinar las acciones de apoyo al desarrollo del cooperativismo social. Todos los proyectos apoyados por la Senaes están acompañados directamente por un consejo, comité o comisión compuesta por representantes gubernamentales, entidades ejecutoras, representantes del Foro de Economía Solidaria y representantes del público beneficiado por la acción.

Sin embargo, esta relación entre la Senaes y el FBES no ocurrió sin tensiones y conflictos. Las presiones estuvieron relacionadas con la ampliación de las articulaciones de la Senaes con los movimientos y segmentos sociales no articulados de forma orgánica al FBES. La Senaes se presenta como heredera del FBES, pero no se limita al diálogo solo con el FBES en la implementación de sus acciones. Así, atiende reivindicaciones de inclusión de la economía solidaria en nuevos espacios. Enfatizamos las relaciones con el Movimiento de la Lucha Anti Manicomio en la aproximación entre la salud mental y la economía solidaria, con las organizaciones de los Pueblos y las Comunidades Tradicionales en la promoción del etnodesarrollo y del Movimiento Nacional de Recolectores de Material Reciclable con el desarrollo de una política de inclusión socioeconómica de los recolectores en el reciclaje de materiales. A su vez, esta interlocución de la Senaes contribuyó a una ampliación de las bases sociales del propio FBES.

La institucionalización de los espacios públicos de participación

Además de estos espacios de cogestión “cara a cara”, entre la Senaes y el FBES, sobre la política nacional de economía solidaria, la participación de la sociedad civil dispone de dos mecanismos de carácter más amplio y con mayor institucionalidad: el Consejo Nacional y las Conferencias Nacionales.

Segundo Moroni, un consejo es “fundamentalmente político, institucionalizado, que funciona de forma colegiada; es autónomo, integrante del poder público, de carácter deliberativo, compuesto por miembros del Gobierno y de la sociedad civil, con las finalidades de elaboración, deliberación y control de la ejecución de las políticas públicas” (Moroni, 2005). No todos los consejos son de carácter deliberativo, la mayoría posee apenas carácter consultivo, es decir, sus deliberaciones no obligan al Estado a cumplirlas, sin embargo, son recomendaciones o propuestas para los agentes públicos.

En Brasil, con la Constitución de 1998, la participación social se ha convertido en una exigencia constitucional en algunas políticas como las de salud, asistencia social y educación. Esta exigencia constitucional pasó a ser la regla en prácticamente todas las políticas sectoriales y temáticas. En el caso de la economía solidaria, el Consejo Nacional está previsto en la Ley nº 10.683, de 28 de mayo de 2003, que en su art. 30, inciso XIII, prevé el Consejo Nacional de Economía Solidaria (CNES). Esta misma ley define las nuevas atribuciones para el Ministerio del Trabajo y Empleo que fundamentan la creación de la Secretaría Nacional de Economía Solidaria, en junio de 2003. Sin embargo, el Consejo Nacional de Economía Solidaria fue instituido solamente tres años después, en el año 2006, por medio del Decreto nº 5.811/2006 que define al Consejo como “el órgano colegiado integrante de la estructura del Ministerio del Trabajo y Empleo, de naturaleza consultiva y propositiva, que tiene el fin de realizar la interlocución y buscar consensos alrededor de políticas y acciones de fortalecimiento de la economía solidaria”.

Los tres años que separan la previsión legal de la institución del Consejo fueron marcados por intensas discusiones involucrando la Senaes y el FBES sobre el carácter, los objetivos y la composición del Consejo; se trató de un largo y amplio debate que incluyó los foros estaduales y todas las instancias de gestión del Foro Brasileño.

Sobre el carácter deliberativo del CNES, parte del movimiento entendía que un Consejo solo podría configurarse como espacio participativo de la sociedad civil que solo tuviera carácter deliberativo. LA Senaes, a su vez, entendía que no había base institucional para garantizar el carácter deliberativo (impositivo) de las decisiones del consejo.

Respecto a los objetivos del Consejo, las definiciones del Decreto Presidencial apuntan hacia dos directrices generales respecto a los objetivos de este. Por un lado, objetivos relativos a la política general (nacional) que incluye al Gobierno Federal y, de otro, objetivos más específicos relativos a la actuación de la Senaes. El debate ocurrido se concentró en esta disyuntiva: "un Consejo de la Senaes" o "un Consejo de la Política Pública Nacional". En realidad, se concluye que los objetivos del Consejo se refieren a la política general de la economía solidaria que tiene su referencia en la Senaes, ya que es órgano del Gobierno Federal responsable de la gestión y articulación de esta política.

Por último, sobre la composición del Consejo, algunos temas fueron objeto de un intenso debate en la interlocución entre la Senaes y el Foro Brasileño. Uno de ellos se refirió a los segmentos constitutivos del Consejo. La primera propuesta presentaba por el Consejo se organizó en dos segmentos: organizaciones (gubernamentales o no) representantes de la economía solidaria y organizaciones (gubernamentales o no) que representaban otros temas o intereses. De esta manera, el Consejo se constituyó en un espacio de interlocución entre la economía solidaria y otros sectores, con el objetivo de ampliar la comprensión estratégica de la economía solidaria en la política nacional y, en especial, su contribución a otros temas (desarrollo rural, desarrollo urbano, desarrollo sostenible, etc.).

Con la ampliación del movimiento de economía solidaria y la creciente fuerza política que los emprendimientos económicos solidarios asumieron como sujetos de esta nueva economía que va desarrollándose y organizándose en el país, la definición de los segmentos que componen el Consejo se convirtió en una instancia tripartida: representantes del Gobierno (incluyendo quien actúa directamente con políticas de economía solidaria, tales como ministerios y órganos que actúan en otros temas), representantes de organizaciones, entidades o movimientos sociales (incluyendo aquellos de apoyo a la economía solidaria y las no directamente involucradas con ella) y los emprendimientos económicos solidarios (incluyendo las entidades nacionales de representación de emprendimientos y otros indicados por el Foro Brasileño).

La participación de la Organización de las Cooperativas Brasileñas (OCB) en el Consejo no ha logrado consenso en el debate. Este es importante ya que la economía solidaria representa la emergencia de un nuevo cooperativismo de carácter solidario o más clasista (organización autogestionaria de los trabajadores), mientras que la OCB representa el cooperativismo tradicional, de carácter empresarial y dirigido según los intereses de las grandes cooperativas altamente profesionalizadas. El Foro Brasileño argumentó en contra de la inclusión en el Consejo, incluso llegaron a mencionar su no participación en caso que la OCB integrara el mismo. A su vez, la posición de la Senaes fue apoyar a la integración de la OCB en el Foro ya que el mismo, respecto a espacio público, debería contener la representación de las organizaciones con visiones y propuestas distintas de las defendidas por la economía solidaria sobre el cooperativismo.

La definición final fue por la constitución de un Consejo bastante amplio, con 56 entidades divididas en tres segmentos: Gobierno, emprendimientos de economía solidaria y entidades no gubernamentales de fomento y asesoría a la economía solidaria en la siguiente proporción de representación: 18 representantes gubernamentales, 24 representantes de los emprendimientos y 17 organizaciones y movimientos sociales.

La interlocución con el Foro Brasileño respecto al Consejo Nacional finalizó en 2005. En adelante, el espacio privilegiado de interlocución fue el propio Consejo mismo que prevaleció a las relaciones directas entre Senaes y FBES. Sin embargo, el FBES permaneció como el principal interlocutor de la Secretaría y la organización con mayor representación en el Consejo Nacional.

El 21 de junio de 2006 se publicó el Decreto nº 5.811 que señala la composición, estructuración, competencia y funcionamiento del Consejo Nacional de Economía Solidaria. El Consejo fue creado como “órgano colegiado integrante de la estructura del Ministerio del Trabajo y Empleo, de naturaleza consultiva y propositiva, cuya finalidad es realizar la interlocución y buscar consensos sobre las políticas y acciones de fortalecimiento de la economía solidaria” (art. 1.º, Decreto 5.811/2006).

Son competencias del CNES, según el Decreto:.

I- Estimular la participación de la sociedad civil y del Gobierno en el ámbito de la política de economía solidaria;

II- Proponer directrices y prioridades para la política de la economía solidaria;

III- Proponer medidas para el mejoramiento de la legislación, mediante el fortalecimiento de la economía solidaria;

IV- Evaluar el cumplimiento de los programas de la Secretaría Nacional de Economía Solidaria del Ministerio del Trabajo y Empleo, y sugerir medidas para mejor su desempeño;

V- Examinar las propuestas de políticas públicas sugeridas por la Secretaría Nacional de Economía Solidaria.

VI- Coordinar las actividades relacionadas con la economía solidaria desarrolladas por las entidades correspondientes o responsables, como la Secretaría Nacional de Economía Solidaria;

VII- Estimular la formación de nuevas alianzas entre las entidades relacionadas con el tema y la Secretaría Nacional de Economía Solidaria;

VIII- Colaborar con los demás consejos involucrados en las políticas públicas de desarrollo, combate al desempleo y pobreza; y

IX- Aprobar su regimiento interno (art. 2º, Decreto 2.811/2006).

Desde el 2006, todas las políticas nacionales de economía solidaria han sido objeto de debate en el Consejo Nacional que se posiciona por medio de mociones (posicionamiento político del Consejo sobre determinada cuestión), recomendaciones (proposición o sugerencia aprobada y direccionada al Gobierno) o resoluciones (deliberaciones del Consejo cuya validez se limita al ámbito de actuación del propio consejo).

En la investigación realizada por el Instituto de Investigaciones Económicas Aplicadas (IPEA, por sus siglas en portugués) sobre el Consejo Nacional se constata la siguiente evaluación de sus miembros:

> Algunos aspectos que merecen énfasis en lo que se refiere a las evaluaciones positivas por parte de los consejeros son: el número total de consejeros, así como la diversidad de sectores representados en el CNES; aspectos que se relacionan y confirman el carácter de fortalecimiento de la democracia y del control social, indicados como uno de los puntos más fuertes de existencia y actuación de los consejos. Cabe recalcar la evaluación positiva de la articulación de los consejeros en general con los sectores del consejo que representan la sociedad civil, así como la influencia del consejo en la sociedad como un todo. Los consejeros también se mostraron, en su mayoría, satisfechos con algunos componentes de la estructura administrativa y organizacional del consejo; específicamente, la Secretaria Ejecutiva, la Presidencia y las plenarias (IPEA, 2012).

El Consejo Nacional es el responsable de la convocatoria, preparación y realización de las Conferencias Nacionales. Las Conferencias Nacionales son un espacio democrático generado por el Poder Público y articulado con la sociedad para que cualquier ciudadano pueda participar y debatir sobre la política de economía solidaria. Se realizaron tres conferencias nacionales, en el 2006, 2010 y 2014. En el 2006, considerando que el Consejo Nacional todavía estaba en proceso de implementación, la Conferencia[3] fue convocada por la Senaes en conjunto con el Ministerio del Desarrollo Social y con el Ministerio de Desarrollo Agrario, y coordinada por una comisión organizadora compuesta por representantes del gobierno y del FBES.

Las conferencias nacionales se realizan posterior a las conferencias estaduales (provinciales), que a su vez son posteriores a las conferencias territoriales o municipales. Esta descentralización permite una amplia participación de las personas interesadas en la economía solidaria, ofrece un espacio colectivo de aprendizaje y difusión de la economía solidaria. Las conferencias también combinan procedimientos de la democracia participativa con la representativa. En cada instancia de la asamblea se eligen delegados para las instancias futuras. De esta forma, la conferencia nacional se realiza con delegados electos en las diversas conferencias estaduales.

La organización de las conferencias nacionales establece un criterio de representatividad del campo de la economía solidaria distinto al de la composición del Consejo, mediante la ampliación de la representación de los emprendimientos económicos solidarios. La composición de las delegaciones participantes de las conferencias es tripartida, con la siguiente distribución: 50% representantes de los emprendimientos económicos solidarios, 25% representantes de organizaciones de apoyo y movimientos sociales y 25% representantes de los gestores públicos. Por lo tanto, igualmente como en el Consejo, los representantes gubernamentales en las conferencias constituyen la minoría. Esta composición fue consolidada en deliberación en la 1.ª conferencia y luego se convirtió en la referencia nacional para determinar todos los demás espacios de participación y control social de la economía solidaria. Después de la 2.ª Conferencia Nacional, esta decisión fundamentó el proceso de restructuración del Consejo Nacional.[4] Además

3 El Consejo Nacional fue instalado formalmente después de la I Conferencia.
4 Una minuta del nuevo decreto para la restructuración del Consejo Nacional está en tramitación y prevé una nueva composición con representación proporcional de 50% de miembros de emprendimientos y organizaciones de representación, 25% miembros

de esta composición tripartida, las conferencias buscaron garantizar la representación de género (50% de delegadas) y el incentivo a la representación étnica, a fin de garantizar la participación de las comunidades y los pueblos tradicionales y la población afrobrasileña.

La cantidad de participantes y de conferencias preparatorias revela el poder de movilización de las conferencias nacionales. En la 1.ª Conferencia Nacional el tema "Economía solidaria como estrategia y política de desarrollo" fue debatido por 1352 participantes en la etapa nacional y 16976 participantes en las etapas preparatorias, mediante veintisiete conferencias estaduales (provinciales) y 159 conferencias territoriales.

En la 2.ª Conferencia Nacional, realizada en 2010, el tema "El derecho a las formas de organización económica basadas en el trabajo asociado, la propiedad colectiva, la cooperación y la autogestión, reafirmando la economía solidaria como estrategia y política de desarrollo" fue debatido por 1613 participantes en la etapa nacional, 20 459 participantes en las etapas preparatorias, mediante veintisiete conferencias estaduales (provinciales), 187 conferencias territoriales y cinco conferencias temáticas.

La 3.ª Conferencia Nacional, realizada en el año 2014, contó con 1600 participantes, entre delegados, invitados y observadores, que debatieron el tema "Construyendo un Plan Nacional de Economía Solidaria para promover el derecho a producir y vivir de forma asociativa y sustentable". La etapa nacional fue precedida por 207 conferencias territoriales y municipales con 16 603 participantes, veintiséis conferencias estaduales (provinciales) con la participación de 4484 delegados, y cinco conferencias temáticas nacionales con la participación de 738 personas. En resumen, se movilizaron 21 825 personas en 1572 municipios.

Por lo tanto, en las tres Conferencias Nacionales se movilizaron más de 62 mil participantes en todo el país.

Desde el punto de vista del contenido de las resoluciones aprobadas por las conferencias, cabe resaltar la capacidad política del debate público para establecer un consenso sobre los temas relativos a la economía solidaria y sus políticas públicas. En la 1.ª Conferencia, por ejemplo, quedó clara la comprensión de la economía solidaria como una estrategia de desarrollo no capitalista, se ratificó el entendimiento de la economía solidaria como una estrategia "generadora de trabajo emancipado, operando como una

representantes de entidades de apoyo y organizaciones de la sociedad civil y 25% miembros gestores públicos representantes del gobierno federal, municipal y estadual (provincial).

fuerza de transformación estructural de las relaciones socioeconómicas, democratizándolas, superando la subalternidad del trabajo en relación con el capital". El objetivo de la economía solidaria es generalizar el trabajo emancipado y así llevar a cabo la democratización de las relaciones socioeconómicas. En este sentido, la 1.ª conferencia negó la visión que enfrenta la economía solidaria como una especie de atenuante de los maleficios que el capitalismo inflige a la mayoría de los que no disponen de capital propio y que por tanto dependen del ejercicio del trabajo asalariado para sobrevivir.

En la 2.ª Conferencia se afirmó la idea de ciudadanía sobre la economía solidaria como portadora de derechos específicos para su reconocimiento y desarrollo. Aún insertos en una sociedad capitalista, los trabajadores y la población en general poseen el derecho a la autoorganización asociativa y autogestionaria, y le compete al Estado garantizar este derecho por medio de leyes y políticas que reconozcan y promuevan la economía solidaria. Otro tema muy importante en esta Conferencia se refirió a los derechos individuales de los socios de los emprendimientos económicos solidarios. Es competencia del Estado asegurar los derechos de protección y de seguridad social a los trabajadores que optan por la economía solidaria. Y, por último, la Conferencia también reafirmó que la economía solidaria implica políticas públicas específicas para garantizar acceso al conocimiento, tecnología, asesoría técnica, acceso a créditos y a los mercados.

A su vez, la 3.ª Conferencia presentó una metodología distinta a las anteriores. El propósito fue que la Conferencia se constituyera en un espacio de construcción de los planes de desarrollo de la economía solidaria. De esta forma, además de las contribuciones para la elaboración del plan nacional, las conferencias preparatorias desencadenaron procesos de elaboración de planes territoriales y planes estaduales. Esta Conferencia tuvo debates más centrados en las cuestiones locales y territoriales para el desarrollo de la economía solidaria. En el ámbito nacional, la 3.ª Conferencia aprobó las bases para la elaboración del 1.er Plan Nacional de Economía Solidaria. El Plan fue aprobado por el Consejo Nacional en mayo de 2015.

De la participación a la política pública

La participación y movilización social se refiere a su potencialidad para promover transformaciones efectivas en el ámbito de los Gobiernos y, en especial, en las estructuras del Estado. En el caso de la experiencia brasileña, podemos afirmar que la participación social fue un importante

mecanismo de cogestación y cogestión de la política pública de economía solidaria, demostrando de esta manera su capacidad de elaboración política. No obstante, no tuvo la misma fuerza para construir una nueva institucionalidad estatal más favorable a la economía solidaria.

Algunos temas y problemáticas de la "vida real" de los emprendimientos económicos solidarios pasaron a constituir una agenda pública concreta que orientó las acciones de la Senaes, del Gobierno Federal y de las demás instancias gubernamentales. Podemos afirmar que hoy tenemos una agenda legislativa clara para la economía solidaria. Puede ser que no esté completa pero existen propuestas y estrategias definidas para crear un ambiente institucional más favorable para el desarrollo de la economía solidaria cuyas principales propuestas se encuentran sistematizadas en el 1.er Plan Nacional de Economía Solidaria.

En el ámbito legal, la estrategia adoptada por el movimiento de la economía solidaria es la democratización de la legislación cooperativista. Esto incluye tanto la ley general de las cooperativas, que es una de las pocas leyes preconstitucionales aún en vigencia, como las leyes nacionales que atiendan el dispositivo constitucional de libertad de organización y de responsabilidad del Estado en promover el cooperativismo con políticas específicas. También existe una agenda legislativa específica relativa a las cooperativas de trabajo, sociales y de crédito. En el caso de las cooperativas de trabajo hubo un importante, pero aún controvertido avance, con la publicación de la Ley 12.690/2012 que reglamenta a las cooperativas de trabajo con la reducción del número de personas necesarias para su constitución y creando un Programa Nacional de Fomento y, a la vez, exige que las cooperativas garanticen patrones mínimos de protección y seguridad social de sus asociados.

En el campo de la identidad de la economía solidaria, además de toda la movilización nacional ocurrida para la realización del mapeo nacional de la economía solidaria, en el año 2014 se instituyó el Catastro Nacional de Emprendimientos Económicos Solidarios (Cadsol). El Catastro es la identidad de los emprendimientos económicos solidarios. Los emprendimientos registrados en este Catastro pasan por el análisis de una comisión local, para después recibir la Declaración de Emprendimiento Económico Solidario (Dcsol), un documento emitido vía Internet y que puede facilitar el reconocimiento de los emprendimientos para el acceso a las políticas de apoyo a la economía solidaria. En este ámbito también se implementa el Sistema Nacional de Comercio Justo y Solidario.

En el campo de la legislación, el eje central de la agenda es la aprobación de una ley nacional de la economía solidaria. Un proyecto de Ley (PL 4685/2012) se está tramitando en el Congreso brasileño desde el 2012. Sin embargo, aún no ha sido aprobada por la Cámara de Diputados y después deberá ser aprobada por el Senado Federal. Al considerar que el Proyecto de Ley no es de origen del Poder Ejecutivo, no contiene los elementos estratégicos para garantizar el financiamiento y exenciones fiscales necesarias para la economía solidaria. No obstante, su aprobación representará un nuevo marco legal para la institucionalidad de la política de economía solidaria, en especial, para demarcar el reconocimiento legal de un campo económico asociativo y cooperativo solidario que en este momento aún enfrenta muchas dificultades por permanecer en la informalidad.

Sin embargo, es en el campo de las políticas públicas en el que la participación social de la economía solidaria obtuvo algunos logros evidentes. Uno de ellos es la inclusión de la economía solidaria en los planes de desarrollo nacional. Estos planes son elaborados por el gobierno federal cada cuatro años y se denominan "Planes Plurianuales". Desde el Gobierno de Lula Da Silva la elaboración de los Planes Plurianuales fue fundamentada en las deliberaciones de las conferencias nacionales y de los consejos. La economía solidaria se consolidó en los Planes Plurianuales mediante la institución de programas específicos y por la incorporación creciente de la economía solidaria como un tema trasversal en varios programas temáticos como por ejemplo, de desarrollo rural, social, cultural, de los derechos humanos, del ambiente, de la igualdad étnica, de la juventud, mujeres, etc. Más allá de eso, podemos afirmar que todas las acciones de la Senaes fueron elaboradas e implementadas a partir de este proceso de cogestión participativa con el FBES, Consejo Nacional y Conferencias Nacionales.

No obstante, es preciso reconocer que la participación social aún no presentó la fuerza política suficiente para promover la institucionalización de las políticas con el fin de enfrentar de forma adecuada los problemas y desafíos propuestos por la economía solidaria al Gobierno Federal desde el año 2002. Tres temas permanecen sin orientación institucional adecuada: uno de ellos es el reconocimiento legal de los emprendimientos económicos solidarios. La democratización de la legislación cooperativista es muy lenta y sofocada por la acción del cooperativismo tradicional y empresarial. La posibilidad de reconocimiento de una nueva figura jurídica en el derecho brasileño para el reconocimiento de la economía solidaria tiene pocas posibilidades de tramitación en el Congreso brasileño. Otros dos temas

se refieren al acceso al crédito y el acceso a los mercados. En el país se tiene avances importantes en las políticas de la agricultura familiar, que representa el 60% de la economía solidaria según el Sistema de Información desarrollado por la Senaes, sin embargo, la economía solidaria en el espacio urbano no tiene mayores avances. Por otro lado, el emprendimiento individual posee una legislación altamente favorable. Esta situación crea una paradoja para la economía solidaria en la medida en que de manera creciente los socios de emprendimientos económicos solidarios buscan en la legislación del emprendedor individual la formalidad de sus actos económicos y las ventajas fiscales y de seguridad social.

Política pública y fortalecimiento del movimiento

Por último, me gustaría hacer una breve reflexión y expresar algunas opiniones sobre el proceso de retroalimentación de la acción pública y el movimiento de la economía solidaria. Tradicionalmente estos dos temas son objeto de debate e investigación en este campo. Uno de ellos es la institucionalización y pérdida de la autonomía de los movimientos sociales. Con la creciente agenda pública y actuación de los Gobiernos, los movimientos sociales actúan de forma menos autónoma y definen su agenda a partir de las posibilidades establecidas por los agentes gubernamentales. En el caso de la economía solidaria en Brasil, los avances en la institucionalidad de la política pública y de los canales de participación y control social no tuvieron como consecuencia la pérdida de autonomía del FBES y del movimiento de economía solidaria en sentido más general. Sin embargo, las acciones del movimiento parecen cada vez más dependientes de la disponibilidad de recursos públicos para financiarlas. Las experiencias de los fondos solidarios autónomos avanzó pero no de manera suficiente.

Por otro lado, los avances de la política pública de la economía solidaria que tuvo origen en el GT-Brasileño y, luego, en el FBES trajeron conflictos y contradicciones para el FBES como un instrumento político organizativo del campo de la economía solidaria. Por un lado, se tiene como ejemplo de la aproximación de la economía solidaria a la lucha antimanicomio y el cooperativismo social. En este caso, hubo un proceso de creciente adhesión del “campo de la salud mental” con el FBES. Pero un ejemplo más conflictivo y controvertido se refiere a la cuestión de los recolectores de materiales reciclables. La política de la economía solidaria fue decisiva para garantizar la inclusión de los recolectores en la política nacional de reciclaje. Sin

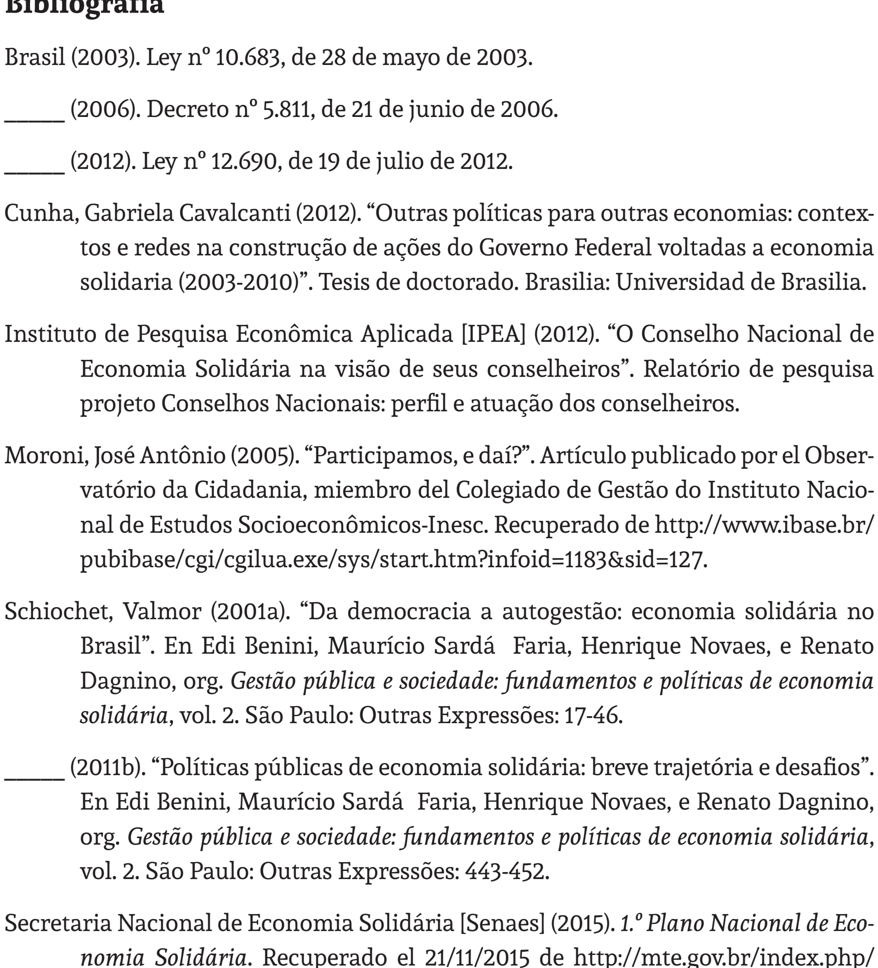
embargo, los recolectores constituyeron un movimiento nacional autónomo, el Movimiento Nacional de los Recolectores de Material Reciclable y, en este caso, no tuvo una adhesión más orgánica en el movimiento de los recolectores y de sus organizaciones asociativas y cooperativas al FBES.

Recientemente en el campo de la economía solidaria emergió con énfasis una nueva identidad centrada en el "cooperativismo solidario", que a su vez tiene desafíos para el movimiento de la economía solidaria. El año 2014 fue creada la Unión Nacional de Organizaciones Cooperativas Solidarias. Una asociación nacional que reúne a tres organizaciones representativas de emprendimientos económicos solidarios: la Unión Nacional de Cooperativas de Agricultura Familiar y Economía Solidaria (Unicafes), la Central de Cooperativas y Emprendimientos Solidarios (Unisol) y la Confederación de Cooperativas de la Reforma Agraria (Concrab). por medio de la Unicopas se concretó la unión de más de tres mil emprendimientos solidarios representados por dichas entidades. Si se concreta la adhesión del movimiento de los recolectores se tendrá una fuerte organización nacional del cooperativismo solidario con procesos organizativos y políticos más autónomos respeto al FBES.

También es necesario considerar que la economía solidaria está presente en la diversidad de otros movimientos sociales con énfasis en la agroecología, las mujeres y las articulaciones ambientales y territoriales que no se identifican de modo orgánico con el movimiento de la economía solidaria. Tal diversidad es una riqueza y un logro de la economía solidaria. Sin embargo, esto provoca que el proceso de organización de la representación social en los espacios de participación social y de negociación de la política de la economía solidaria sea más complejo.

Por último, es preciso registrar que la construcción de la participación social en la política de la economía solidaria es parte de una amplia política nacional de participación social implementada por el Gobierno Federal en los últimos años y que está siendo cuestionada por los grupos y partidos políticos conservadores. Bajo la crítica de *bolivarianismo* del Estado brasileño, sectores de derecha cuestionan la experiencia de la democracia participativa y de cogestión de las políticas públicas. Por tanto, en este momento la defensa de estos mecanismos es parte de una conflictiva agenda política que exige mayor participación y mayor determinación.

Bibliografía



Brasil (2003). Ley nº 10.683, de 28 de mayo de 2003.

_____ (2006). Decreto nº 5.811, de 21 de junio de 2006.

_____ (2012). Ley nº 12.690, de 19 de julio de 2012.

Cunha, Gabriela Cavalcanti (2012). “Outras políticas para outras economias: contextos e redes na construção de ações do Governo Federal voltadas a economia solidaria (2003-2010)”. Tesis de doctorado. Brasilia: Universidad de Brasilia.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada [IPEA] (2012). “O Conselho Nacional de Economia Solidária na visão de seus conselheiros”. Relatório de pesquisa projeto Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros.

Moroni, José Antônio (2005). “Participamos, e daí?”. Artículo publicado por el Observatório da Cidadania, miembro del Colegiado de Gestão do Instituto Nacional de Estudos Socioeconômicos-Inesc. Recuperado de http://www.ibase.br/pubibase/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=1183&sid=127.

Schiochet, Valmor (2001a). “Da democracia a autogestão: economia solidária no Brasil”. En Edi Benini, Maurício Sardá Faria, Henrique Novaes, e Renato Dagnino, org. *Gestão pública e sociedade: fundamentos e políticas de economia solidária*, vol. 2. São Paulo: Outras Expressões: 17-46.

_____ (2011b). “Políticas públicas de economia solidária: breve trajetória e desafios”. En Edi Benini, Maurício Sardá Faria, Henrique Novaes, e Renato Dagnino, org. *Gestão pública e sociedade: fundamentos e políticas de economia solidária*, vol. 2. São Paulo: Outras Expressões: 443-452.

Secretaria Nacional de Economia Solidária [Senaes] (2015). *1.º Plano Nacional de Economia Solidária*. Recuperado el 21/11/2015 de http://mte.gov.br/index.php/trabalhador-economia-solidaria/quem-sao-os-participantes-6.

Institucionalidad y políticas para la economía popular y solidaria: balance de la experiencia ecuatoriana

Jeannette Sánchez

Introducción

La economía ecuatoriana está compuesta por varios actores y formas organizativas. La Constitución vigente en el país ha visibilizado tres formas de organización económica: pública, privada (empresarial) y la economía popular y solidaria, que incluye a las finanzas populares. Existen desafíos estructurales muy importantes en la especialización productiva, en los sistemas distributivos y en la sostenibilidad de la economía del país, cuya transformación debe incluir a todas esas formas organizativas y sus particulares articulaciones. El presente trabajo hace un balance de los progresos, límites y desafíos que enfrentan la institucionalidad y las políticas públicas en los últimos siete años, enfocándose en lo particular en la economía popular y solidaria.

Las normas, instituciones y políticas creadas para la economía popular y solidaria en los últimos años en Ecuador han sido de las más dinámicas en el contexto regional. El objetivo de este artículo es dar criterios sobre las opciones de política en el sector y los desafíos de su implementación. Desde la óptica de la experiencia vivida esta discusión puede aportar no solo al contexto ecuatoriano sino también al contexto regional.

Para ello, en primer lugar se anotarán con brevedad los antecedentes clave. En segundo lugar los avances logrados en términos normativos, institucionales, de políticas y de gestión. Y en tercer lugar, se advertirán los límites y los desafíos existentes, sobre todo en los niveles de formulación e implementación de políticas. Por último se formulan algunas conclusiones destacables del balance.

Antecedentes

La economía ecuatoriana ha sido históricamente una economía plural y heterogénea, en la que han interactuado distintas formas de organización económica que, aún en medio de la hegemonía capitalista, no solo subsisten, sino que han logrado desarrollar formas de organización económica popular y solidaria que se articulan o no con la economía pública y la economía privada de corte más empresarial. La economía popular definida como las estrategias de reproducción simple o ampliada de la vida de individuos o familias que buscan generar su propio empleo e ingreso para satisfacer así su necesidad de bienes y servicios, y la economía solidaria como formas económicas más organizadas y cooperativas pero que persiguen el mismo fin, en el que prevalece el ser humano sobre el capital, más que el objetivo de maximizar beneficios como ocurre en la economía empresarial. Existe una importante base de organizaciones populares, solidarias o no, que han subsistido históricamente tanto como respuesta a la insuficiente articulación y demanda laboral de las empresas capitalistas, o como herencia cultural y organizativa de las distintas localidades o pueblos: cooperativas de ahorro y crédito, cooperativas productivas, de vivienda o de servicios, juntas de riego, asociaciones de consumidores y productores, entre otras, tanto en el sector rural como urbano, y con población indígena y no indígena.

Si se asimilara en su conjunto la economía popular con la economía informal, el empleo en este sector gira en alrededor del 39% de la Población Económicamente Activa, concentrados en su mayoría en la rama agrícola en el área rural, y en comercio, construcción, transporte, alojamiento y comida, y otros servicios en el sector urbano (INEC, 2014).[1] Según la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, el país cuenta con 8154

1 Esto es considerando la última definición de informalidad realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC): el empleo en el sector informal se define como el empleo en los establecimientos que no tienen Registro Único de Contribuyente (RUC).

organizaciones de Economía Popular y Solidaria (EPS), distribuidas de la siguiente manera: 7237 en el sector real de la economía, en su mayoría cooperativas de servicios y asociaciones de producción (4728 asociaciones, 2451 cooperativas, 53 organismos de integración y cinco organizaciones comunitarias)[2] y 917 en el sector financiero (916 cooperativas de ahorro y crédito, con cinco millones de socios y una caja central) (Conafips, 2015, tomado de la SEPS). Esta información no incluye las cajas y bancos comunales, que se estima que serían alrededor de 12 000 organizaciones (SEPS, 2014). De este modo se puede advertir que los actores de la EPS representan a una parte importante de la Población Económicamente Activa del país.

Por su parte, la sociedad ecuatoriana, luego de varias décadas de pobre desempeño económico y social, que arrojó una desigualdad exacerbada según el índice de Gini de ingresos de 0,56 en el 2006 (INEC, 2006), y un margen de pobreza por ingresos de 37,62% para ese año (INEC, 2006), optó por una propuesta política orientada hacia la construcción de una sociedad más justa. Después de un largo período de inestabilidad política, con siete presidentes en once años entre 1996 y 2006, la sociedad buscó opciones de mayor justicia, estabilidad, y racionalidad en el manejo económico y político. Para ello se producen dos hitos importantes: la elección de un Gobierno progresista que ofrecía el impulso de una economía más democrática y una sociedad más justa en el año 2007; y la aprobación de una Constitución que establece las normas generales para ese tipo de economía y sociedad y su sistema político e institucional en el año 2008.

En este contexto, el impulso a la economía popular y solidaria, en parte como estrategia para dar mayor poder y posibilidades de desarrollo a los más pobres, y articularlos de manera más democrática y menos asimétrica a la economía plural ecuatoriana; y en parte como estrategia para impulsar las formas organizativas, asociativas y cooperativas que conforman la economía solidaria, centrada en las personas y no en el capital, cobra vida mediante una serie de iniciativas. Estas iniciativas para fines de este trabajo pueden ubicarse en dos ámbitos.

Primero, el ámbito del sistema económico social y solidario, que desde un análisis de economía social se considerará como el conjunto de normas, valores, instituciones y prácticas de una sociedad para organizar

2 En el sector real de la economía se tiene 4728 asociaciones, de las cuales, 106 son de consumo, 3594 de producción, 577 de servicios y 452 sin un grupo particular; 2451 cooperativas, de las cuales, 12 son de consumo, 355 de producción, 1841 de servicios, 219 de vivienda y 24 sin un grupo específico; 53 organismos de integración; y, 5 organismos comunitarios (Conafips, 2015, tomado de la SEPS).

la producción, distribución, circulación y consumo de bienes y servicios que resuelven las necesidades y deseos legítimos de todos y permiten la reproducción ampliada de la vida de las generaciones actuales y futuras, así como de su territorio (Coraggio, 2011). En este sistema existen varias formas de organización económica: la pública, la privada (empresarial) y la economía popular y solidaria. En este sentido, el segundo ámbito hace referencia al actor particular de la economía popular y solidaria de esa economía plural. Así, conviene diferenciar las políticas dirigidas al ámbito del sistema económico social y solidario que busca mejorar sistémicamente los procesos distributivos y redistributivos que arrojen mayor solidaridad en la economía y entre sus distintos actores, y las políticas de fortalecimiento del actor específico de la economía popular y solidaria conforme se lo definió con anterioridad.

Luego de siete años transcurridos desde que se formalizaron las iniciativas estatales en el intento de consolidar el mandato constitucional de construir un sistema económico social y solidario, y de crear políticas específicas para fortalecer la economía popular y solidaria, es preciso hacer un balance sobre lo avanzado. Este proceso, por supuesto, no ha estado libre de tensiones y limitaciones. A continuación se revisan los avances y los límites de este proceso en Ecuador, para finalizar con la identificación de los desafíos que aún quedan por enfrentar.

Los avances

El impulso del sistema económico social y solidario y de los actores de la Economía Popular y Solidaria (EPS) se concreta al menos en tres dimensiones: normativa, institucional y de políticas públicas.

En el plano normativo existe un hito clave que es la Constitución de la República de Ecuador, aprobada vía referéndum por la sociedad ecuatoriana en agosto de 2008. La Constitución en el tema de interés de este artículo plantea dos aspectos clave. Por una parte, dispone el impulso de un sistema económico social y solidario que "propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el Buen Vivir" (*art.* 283 Constitución 2008). Con ello, como bien sostiene Coraggio (2011), la Constitución hace una definición sustantiva de la economía centrada en el Buen Vivir de los ciudadanos, que implica lograr armonía interna,

armonía entre los ciudadanos, armonía con la naturaleza y armonía entre comunidades. Por otra parte, la Constitución visibiliza por primera vez en Ecuador al actor económico específico de la economía popular y solidaria, incluyendo a las finanzas populares, que deberá tener políticas específicas de control y fomento. Este actor económico forma parte de la economía plural ecuatoriana que incluye además a las formas de organización económica pública, privada y mixta.

En el ámbito del sistema económico social y solidario se emprenden algunas iniciativas entre normas, regulaciones, mecanismos de control y fomento, que buscan la expansión de mecanismos más sistémicos de la economía social centrada en la reproducción ampliada de la vida y en la satisfacción de demandas y deseos legítimos de la población. Entre estas iniciativas se puede mencionar aquellas dirigidas a cambiar la matriz productiva, distributiva y de consumo. Estas iniciativas no plantean por sí mismas un nuevo orden económico, imposible de lograrlo en el sistema mundo actual con hegemonía del capital global, pero sí suponen una transición forjada desde lo que se podría avanzar en el espacio nacional disputando la hegemonía de los intereses del capital hacia los intereses del ser humano y de la vida misma.

Para empezar, durante el período en referencia se empezó por descorporativizar la toma de decisiones en materia económica, sacando a los representantes del capital de las instancias de regulación y decisión de las políticas públicas, y dando mayor fortaleza a las instituciones que deben privilegiar el interés público con autonomía relativa de grupos de interés particulares.

En el campo de las políticas macroeconómicas, un avance importante ha sido privilegiar la estabilidad real, aquella del empleo y la producción, frente a la estabilidad monetaria y financiera, que debe estar sujeta a la primera, si bien este campo no ha estado ajeno a tensiones y constantes desafíos.

En el campo del acceso a activos productivos, Ecuador ha avanzado en los temas de financiamiento, movilizando para ello a la banca pública, y regulando a la banca privada y a la operadoras de finanzas populares para ampliar los servicios financieros para la economía plural. También se han emitido normas básicas para el acceso democrático y sostenible a recursos naturales como la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua ya aprobada, y la Ley de Tierras que se encuentra en debate en la Asamblea Nacional.

En el campo de la matriz productiva, se ha buscado enfrentar dos problemas estructurales complejos: el de la heterogeneidad estructural evidente en la desigualdad, mediante el fortalecimiento de cadenas productivas incluyentes, y cadenas productivas con alta participación de la economía popular y solidaria; y, el problema de una especialización productiva vulnerable que Ecuador, como muchos países de la región, enfrenta por la insostenibilidad a largo plazo de su economía basada en lo fundamental en la exportación de bienes primarios y, sobre todo, petroleros. Se ha planteado una estrategia nacional con el fin de cambiar la matriz productiva (Vicepresidencia, 2015), que debe articularse con una segunda estrategia para la igualdad y la erradicación de la pobreza (Comité Interinstitucional para la Erradicación de la Pobreza, 2014).

En el campo de la matriz distributiva y redistributiva se pueden destacar algunos avances realizados en el período en mención. En primer lugar, y en el campo de la disputa capital-trabajo se ha impulsado una política salarial activa ajustando el salario mínimo vital a un salario dignidad que subió los salarios en inicio más allá de la inflación y el crecimiento de la productividad, hasta lograr cubrir la canasta básica familiar.[3] También se puede considerar la eliminación de la tercerización laboral, y otras iniciativas como la regulación y control activo de la afiliación a la seguridad social (inspectorías), entre otros. En segundo lugar, para evitar el abuso de control de poder de mercado por ciertos agentes económicos, se planteó una ley específica y una Superintendencia dedicada a su control.

En tercer lugar, y en el campo de las políticas redistributivas, Ecuador ha sido muy activo en los últimos años, tanto por el lado del ingreso como por el lado del gasto público. Por el lado de los ingresos, se planteó una política tributaria más progresiva (que grava más a los más ricos), y una mayor gestión en la recaudación, que permitió aumentar la participación de la contribución tributaria del Gobierno central en el PIB del 9 al 14,3% entre el 2006 y el 2014 (BCE, 2015). El incremento en los ingresos fiscales, sumado a la decisión política de mejorar la inversión social: el gasto social en educación, salud, protección social y vivienda, pasó del 4,2% al 9,2% del PIB en el mismo período (MCDS, 2015). La seguridad social también amplió su cobertura notablemente en 18 puntos entre el 2007 y el 2014 (MCDS, 2015), y abrió la opción de afiliación a las amas de casa.

3 La cobertura de la canasta básica familiar se logra sumando los ingresos de los perceptores de ingreso promedio en los hogares de Ecuador que es de 1,6.

Por último, se apoyaron las prácticas solidarias mediante políticas activas de la EPS y de finanzas populares que han promovido la asociatividad, organización cooperativa, cadenas de valor incluyentes y justas, reservas de mercado (compras públicas), entre otros, como se verá más adelante.

En el ámbito de la EPS, existen avances sobre todo en materia normativa e institucional, aunque las políticas continúan siendo un proceso en construcción sin recetas, por lo que todavía deben enfrentar muchos desafíos.

En materia normativa, lo más relevante ha sido la expedición de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario (Loeps), en abril de 2011. Esta ley fue largamente discutida y construida con las propias organizaciones de la EPS, y aprobada por una amplia mayoría legislativa en el seno de la Asamblea Nacional. La Loeps tiene por objeto reconocer, fomentar y fortalecer la EPS. También norma la constitución, organización, funcionamiento y extinción de los actores de esta economía, en particular de la economía solidaria, e instituye sus derechos, obligaciones y beneficios. La ley adicionalmente establece la institucionalidad pública que ejercerá la rectoría, regulación, control y acompañamiento de los actores, y es un importante avance en términos de visibilización, regulación y fomento de las prácticas de la economía social y solidaria en el contexto regional.

A la Loeps se sumaron otras normas legales que plantean incentivos o regulan la EPS: Código Orgánico de la Producción Comercio e Inversiones; Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización; Ley de Regulación y Control de Poder del Mercado; Ley Orgánica de Régimen de la Soberanía Alimentaria. Además, el Plan Nacional del Buen Vivir del 2013 al 2017, así como las dos macroestrategias para el cambio de matriz productiva y para la igualdad y la erradicación de la pobreza, definen objetivos, políticas y lineamientos relacionados con la EPS.

Además, otros avances importantes ocurren a escala institucional. Se crea toda una nueva arquitectura institucional para la EPS. Esta arquitectura incluye dos instituciones de fomento: el Instituto de Economía Popular y Solidaria (IEPS), a cargo de las políticas activas de fomento propiamente dichas, y la Corporación Nacional de Finanzas Populares (Conafips), como banca de segundo piso especializada en fondear y fortalecer las instituciones de finanzas populares y por medio de ellas lograr el acceso de la EPS a financiamiento. De forma adicional, se crea una instancia de control, la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS), que se ha

consolidado de forma rápida y ha dado señales de confianza al sistema de finanzas populares.

Para la regulación se establecen dos instancias: 1) la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera (art. 163 del Código Orgánico Monetario y Financiero), que se enmarca en el sistema de administración de riesgos (Basilea), creada para regular todo el sistema financiero, incluido el sistema de finanzas populares y solidarias; y, 2) el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS), para la EPS.

A escala de la rectoría se ha tratado de unir en un Comité Interinstitucional a las instancias coordinadoras del frente económico (Ministerio Coordinador de Política Económica), del frente productivo (Ministerio Coordinador de Producción, Empleo y Competitividad) y del frente social (Ministerio Coordinador de Desarrollo Social), a fin de lograr un trabajo sinérgico y definir políticas articuladas al más alto ámbito de la política pública. Cabe advertir, sin embargo, que la capacidad de convocatoria de ministros y reuniones en este ámbito ha sido limitada.

En este marco se establecen las políticas dirigidas a la EPS, que buscan impulsar la economía popular hacia la economía solidaria, en un contexto de transformación productiva incluyente, como uno de los puntales de la construcción de un sistema económico más social y solidario. Existen dos grandes grupos de políticas al respecto: las políticas económicas y sociales con atención a la EPS y las políticas activas de la EPS.

En el primer grupo de políticas se puede destacar algunas iniciativas. Las políticas de fortalecimiento de capacidades, con el impulso a la educación y la economía del conocimiento que han abierto oportunidades para la inclusión y el fortalecimiento de los actores de la EPS. Se han planteado, como se comentó con anterioridad, dos macroestrategias que buscan conectar a la EPS tanto con la transformación productiva como con la estrategia de erradicación de la pobreza.[4] Se han hecho reservas de mercado en el campo de las compras públicas para la EPS. De acuerdo con la Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza (Comité Interinstitucional para la Erradicación de la Pobreza, 2014), la meta impuesta para el 2017 es lograr cubrir al menos el 5% de las compras públicas, ámbito en el que apenas representaron el 1,8% en el 2013. Se ha destinado parte del financiamiento de la banca pública para este sector, operando de modo especializado mediante la Corporación Nacional de Finanzas Populares. Se han esta-

4 La Estrategia Nacional para el Cambio de la Matriz Productiva y la Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza.

blecido regulaciones de control de poder de mercado para que se incluya a la EPS en las grandes distribuidoras privadas, entre otras iniciativas.

Las de políticas activas, sobre todo las de fortalecimiento y promoción, han estado a cargo del Instituto de Economía Popular y Solidaria (IEPS). El IEPS tiene como principales cometidos fortalecer las capacidades tanto de la economía popular como de la economía solidaria, apoyar la organización, ampliar los accesos a activos productivos, promover mercados y consolidar un sistema de información adecuado sobre el sector para toma de decisiones. Los servicios de capacitación y asistencia técnica toman forma en los territorios y ámbitos concretos. También ha correspondido al IEPS dar soporte a sectores de mayor vulnerabilidad, en los que ha sido fundamental la articulación de políticas de protección y promoción social con las políticas de crédito, capacitación, asistencia técnica y asociatividad. Sin embargo, en este campo existen todavía retos muy grandes.

El soporte a los servicios financieros y al fortalecimiento de las intermediarias de finanzas populares ha estado a cargo de la Corporación Nacional de Finanzas Populares (Conafips). La Conafips es una banca pública de segundo piso especializada en fondear y fortalecer a las intermediarias de finanzas populares, en particular cooperativas de ahorro y crédito para que estas a la vez atiendan la demanda de servicios financieros de la EPS. Esta institución empezó a operar como tal desde el año 2011, pero si se cuenta las colocaciones desde el 2008, en que emergió como un programa de finanzas populares, hasta 2014, ha colocado 710 millones de dólares, que equivale al 0,78% del PIB ecuatoriano en el 2014, una cifra todavía baja pero que ya ha beneficiado a más de medio millón de emprendedores de la EPS, operando con 302 organizaciones de finanzas populares (Conafips, 2015). La cobertura de la Conafips ha privilegiado el área rural y las parroquias de mayor pobreza. un servicio adicional de la Conafips ha sido la operación de un fondo de garantías, que funciona para reducir una de las barreras importantes de acceso al crédito en las finanzas populares que es contar con una garantía.

Con respecto a la estabilidad y control del riesgo sistémico del sistema de finanzas populares se constituyó un fondo de liquidez para contingencias de liquidez de corto plazo y un seguro de depósitos, con los aportes de las propias cooperativas, instrumentos que ya han apoyado más de una vez al sistema cooperativo.

La supervisión y el control ha sido también un componente importante, y para ello se creó la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria

(SEPS), en 2012, institución que ha dado un importante respaldo a la confiabilidad del sistema cooperativo, en particular, de ahorro y crédito que es hasta el que se ha avanzado. La SEPS busca el desarrollo, estabilidad, solidez y adecuado funcionamiento del sector económico popular y solidario (SEPS, 2015).

Las limitaciones y desafíos

En términos generales podemos decir que el proceso iniciado en el Ecuador en relación con el fortalecimiento de la economía popular y solidaria como un eje importante de apoyo a la construcción de un sistema económico más social y solidario es un proceso en marcha, en el cual por tanto todavía existen límites y desafíos.

En el ámbito macro, si bien la preocupación y las acciones por impulsar un sistema económico más social y solidario por intermedio de medidas desde la política económica, la regulación y el fomento, se han concretado en acciones importantes, sigue todavía pendiente la tarea de transversalizar de mejor forma el impulso a la economía popular y solidaria desde los distintos campos de la política macroeconómica, financiera, fiscal, sectorial. *No solo se necesita programas específicos o espacios para la EPS, sino que se requiere pensar toda la política económica, social, educativa, desde la mirada de la economía social y desde la mirada de estos actores en su interacción con aquellos de la economía pública, y la economía privada (empresarial).* Se requiere una firme decisión política para dar mayor poder a la EPS históricamente excluida de los mercados, la productividad, y los activos, y que sin embargo ha resuelto la economía real de una importante proporción de la población ecuatoriana, que como nos muestra la historia económica no va a ser absorbida por la demanda laboral del sector empresarial. El camino planteado por la Constitución ecuatoriana hacia un sistema económico social y solidario es ampliar de forma sistémica los lazos de solidaridad entre los distintos actores y sus formas de organización económica, y dar mayor poder, para mejorar las condiciones de igualdad y de distribución, al sector tradicionalmente más excluido que es la economía popular y solidaria, lo que implica su fortalecimiento y mayor productividad y eficiencia, con una relación más armónica con la naturaleza, tarea indispensable para salir de la pobreza de manera sostenible.

En el ámbito de la política activa, la experiencia ecuatoriana muestra un mayor desarrollo en la parte de control mediante la Superintendencia

de Economía Popular y Solidaria (SEPS), que en la parte de fomento e incentivos, que está a cargo del Instituto de Economía Popular y Solidaria (IEPS) y de la Corporación Nacional de Finanzas Populares (Conafips).

Hace falta desarrollar y consolidar más adecuadamente políticas de fomento e incentivos para la EPS que deben moverse desde la protección hacia el fomento, mejorar los modelos de gestión para intervenir con actores tan heterogéneos como aquellos de la EPS. En general, en el caso ecuatoriano, se han desarrollado mejor las medidas de protección y transferencias sociales que aquellas de promoción social y fomento económico. Es necesaria una articulación más adecuada de esas políticas y pensar mejor los modelos de gestión para la promoción social y económica si se quiere romper los círculos de pobreza. Ello requiere fortalecer las capacidades y recursos con los que cuenta la economía popular, su organización, favoreciendo los lazos de solidaridad, no solo porque ello permite mejorar el sistema distributivo sino porque faculta alcanzar escalas más adecuadas y mayor eficiencia.

Por otra parte, es fundamental la complementariedad de las políticas activas (servicios financieros y no financieros), políticas económicas, políticas sociales, políticas educativas y de innovación tecnológica y social en este sector para mejorar su productividad, y promover su acceso a mercados más dinámicos. Si bien se han creado espacios de coordinación interinstitucional, entre los frentes económico y social, todavía se requiere llevar esta práctica a la concreción de intervenciones coordinadas en territorio, que permitan movilizar los distintos recursos e iniciativas públicos de los distintos sectores tanto a escala del Gobierno central como local.

En el caso de acceso a mercados por ejemplo, si bien se ha expresado la voluntad política de hacer reservas del mercado público para la EPS, y se han dado avances, todavía hace falta que las instituciones hagan operativa esta práctica y concreten con mayor amplitud la decisión política. Ello requiere reglamentos, prácticas, sistemas de información y monitoreo que consoliden la medida. En Ecuador se está trabajando en esta dirección, sin embargo, cabe advertir que las decisiones de política comercial ponen en tensión estas iniciativas y es menester cuidar estos espacios. Es importante avanzar de forma simultánea ampliando otras posibilidades de mercados nacionales e internacionales. En el campo nacional es clave su inserción en cadenas dinámicas pero con peso y poder sobre la base de negociaciones justas, de aprendizaje y transferencia tecnológica sin generación de dependencia, para ampliar mercados y dar saltos en conocimiento. En los

mercados internacionales es claro que para una economía pequeña como la ecuatoriana y más aún desde su economía popular y solidaria le conviene la búsqueda de nichos diferenciados y de comercio justo.

Las políticas activas en el campo de la EPS, manejadas en lo principal por el IEPS, enfrentan, por su lado, grandes desafíos. A continuación se hará referencias a algunos de estos importantes desafíos.

Un primer desafío es lograr mayor estabilidad institucional y programática. El IEPS ha tenido seis directores en los últimos cinco años, lo que ha ocasionado cambios de cuadros técnicos y de énfasis programáticos, dificultando la consolidación institucional necesaria y la política en el sector.

Un segundo desafío son los recursos asignados a este sector. Si bien el Gobierno ha dado un importante salto en términos de la visibilización y tratamiento dirigido a este sector, los recursos asignados para la inversión y programas todavía son limitados, aun cuando se cuenta con personal hasta el ámbito territorial. Para el 2014, el IEPS contó con 7,1 millones de dólares de presupuesto para inversión destinada sobre todo a apoyar proyectos productivos y fortalecer la organización[5] (IEPS, 2015), una inversión relativamente pequeña si se compara con el gasto corriente, que, en su parte más operativa, compromete a alrededor de 7 millones de dólares,[6] lo cual denota la necesidad de optimizar de mejor manera los recursos institucionales, y de una apuesta más decidida a la inversión en el fortalecimiento de los actores de esta economía.

Ligado con el punto anterior, y con el adicional de enfrentar una intervención fragmentada, el IEPS no ha podido lograr escalas en impacto. Este es un tercer gran desafío que enfrenta la institución. Lo que requiere adicionalmente contar con sistemas de información, monitoreo y evaluación para mejorar la relación costo-efectividad de las inversiones públicas.

Una de las debilidades de los actores de la EPS es su productividad. En esta dirección se presenta un cuarto desafío: favorecer el mejoramiento de las capacidades gerenciales, productivas y de innovación en el sector, y articularlas a las estrategias nacionales que en estos campos se están desarrollando en el país, así como en el campo de la transformación productiva.

Un quinto desafío, por la gran heterogeneidad del sector, tanto en actores como en los campos de trabajo, es la capacidad de operar de forma

5 Se incluye en este rubro el Proyecto de Desarrollo Corredor Central, el Proyecto de Articulación de Circuitos Económicos Solidarios, el Proyecto Socio Vulcanizador y el Proyecto Hombro a Hombro.

6 Entrevista a ex director del IEPS, Raúl Zurita, realizada el 8 de noviembre de 2015.

desconcentrada. Ello demanda modelos de gestión más adecuados, capaces de ganar de la gran oferta de servicios financieros y no financieros que por fortuna existe en ciertos territorios. Ecuador es un país que cuenta con gran cantidad de operadores o potenciales operadores de la EPS existentes en cada territorio: universidades, institutos tecnológicos, sociedad civil, Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), instituciones públicas, unos con más éxito que otros. No se trata entonces de resolver todas las necesidades de la EPS desde la burocracia central sino de operar por medio de las instituciones públicas, privadas, de la sociedad civil y de la misma EPS en territorio. Estos operadores son portadores de información específica y conocen de mejor manera las necesidades y demandas de los actores de la EPS; además, cuentan con recursos tangibles e intangibles que se pueden movilizar, por tanto resulta estratégico potenciar y mejorar sus capacidades y conocimiento basado en las mejores prácticas internacionales o de desarrollo e innovación social. En esta dirección la práctica de la Corporación Nacional de Finanzas Populares puede ser una gran experiencia a emular para el Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria. La Conafips no ha entrado a competir con los operadores de servicios de las finanzas populares en territorio, sino que ha fortalecido las redes de finanzas populares ya existentes, y ha potenciado mejor su trabajo para beneficio de las demandas de la EPS.

Un sexto desafío es lograr la corresponsabilidad de los actores de la EPS. Lo fundamental de las políticas de fortalecimiento de la EPS no pueden ser políticas de pobreza, tienen que ser políticas de generación de oportunidades, de fortalecimiento de capacidades que permitan potenciar sus propias energías y recursos para que la intervención sea sostenible y efectiva. Para ello, uno de los aspectos clave es demandar corresponsabilidad y cofinanciamiento en todo programa de intervención a los actores de la EPS y mirar esas intervenciones en el contexto de agendas territoriales más amplias. En esta dirección se ha avanzado pero resta todavía mucho por hacer.

Con relación a la Conafips, y pese a su importante rol en el fortalecimiento de las organizaciones de finanzas populares, a decir de sus propios actores,[7] los recursos asignados a este banca frente al resto de la banca pública todavía son relativamente limitados. las colocaciones de la Conafips en siete años son menores por ejemplo a la colocación que la Corporación Financiera Nacional (banca pública orientada al cambio de la matriz pro-

7 Mesas de trabajo de rendición de cuentas del ministerio coordinador de desarrollo social, referido por conafips (2015).

ductiva) hizo en un solo año, en el 2012. Si bien hay diferencias en los montos promedio de crédito que atienden una y otra banca, y en sus objetivos, se requiere mejorar el fondeo de la Conafips para alcanzar una escala de intervención más adecuada en el sector.

De modo adicional a lo anotado, un desafío en el campo del control a cargo de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria es considerar e internalizar en sus prácticas de control el carácter de empresa social que tiene este sector, sobre todo en lo que se refiere a finanzas populares, a diferencia del sistema bancario. Ello requiere precautelar el objetivo de confiabilidad y estabilidad del sistema sin debilitar el carácter y funcionalidad de la empresa social.

Por último, es importante advertir que una limitación adicional no menor es la del sistema de información. El Gobierno ecuatoriano, ante la ausencia de información veraz respecto al sector de la economía popular y solidaria se propuso crear una cuenta satélite sobre la EPS, a cargo del Banco Central de Ecuador. Es clave dar la atención necesaria a este requerimiento de información para contar, por un lado, con un cuadro más claro de esta importante parte de la economía plural ecuatoriana y, por otro lado, para que se pueda tomar decisiones mejor informadas de política pública y contrastar los resultados.

Conclusiones

Ecuador ha dado pasos importantes en los ámbitos institucionales y en las normativas que hacían falta para visibilizar, regular y fortalecer la EPS. Se ha dado también pasos claros en la regulación y emisión de políticas para ir consolidando un sistema económico más social y solidario. En ambos aspectos, Ecuador tal vez es uno de los países que más ha avanzado en la región latinoamericana en la última década. Sin embargo, quedan muchos desafíos pendientes en la definición e implementación de políticas más especializadas en el campo de la EPS.

Las políticas macroeconómicas, fiscales, sectoriales y financieras todavía requieren tener una mirada más especializada de este gran actor económico para fortalecerlo y no perjudicarlo en las decisiones de política tomadas. Es decir, hace falta un gran esfuerzo para transversalizar el enfoque desde una mirada de EPS en la toma de decisiones de las políticas públicas.

En la política activa hacia el sector, es claro en el caso ecuatoriano que más se ha avanzado en la regulación y control de los servicios de finanzas

populares que en las acciones de fomento y promoción socioeconómica de los actores de la EPS. Al respecto, hace falta todavía un gran recorrido, empezando por contar con mejor información, ganar experiencia y conocimiento en la definición de políticas especializadas, y en los modelos de gestión para llegar a los territorios tan diversos como los actores.

Las políticas tanto de impulso al sistema económico social y solidario como de fortalecimiento de la economía popular y solidaria no son políticas para la pobreza, si bien deban considerarlas. En lo fundamental deben generar oportunidades y movilizar recursos públicos y privados en los territorios concretos para fortalecer las capacidades y los recursos de los propios actores de la EPS en la solución de sus necesidades y demandas legítimas de bienes y servicios para la reproducción digna de sus vidas. Ello favorece la sostenibilidad de todo el sistema económico y sus distintas formas organizativas, a la vez que mejora la eficiencia y la equidad.

Las políticas macroeconómicas, sectoriales, y las políticas activas dirigidas a ampliar el sistema económico social y solidario y a fortalecer y dar un contenido más organizativo y solidario a la economía popular y solidaria, no pueden abstraerse de otros objetivos trascendentes de la economía ecuatoriana, como la transformación productiva y la equidad, todas estas metas deben articularse de forma adecuada. La transformación productiva debe incorporar la energía a la EPS, no solo por un tema de inclusión y equidad, sino porque existen capacidades y recursos de la EPS que pueden ser movilizados en su propio beneficio y en función de un cambio de la matriz productiva. Mientras más se densifique el tejido económico basado en relaciones sociales de producción más inclusivas, existirá mayor capacidad endógena de sostener la economía de todos y de privilegiar al ser humano sobre el capital.

Una de las lecciones aprendidas más importantes es la desconcentración de la oferta de servicios, pero ello requiere confiar en los actores públicos, de la sociedad civil y de la misma EPS locales y fortalecer sus redes. Ello permitirá una suma positiva en función de aportar al fortalecimiento y desarrollo de la EPS como uno de los mecanismos más sostenibles de salida de la pobreza.

Es claro que la EPS es la base de la economía real de gran parte de las familias ecuatorianas, por ello debe jugar un rol importante en un sistema económico social y solidario. Para ello el primer paso ha sido su reconocimiento, su visibilización, y la creación de normas e instituciones que las fortalezcan. Queda pendiente, sin embargo, lograr que estas formas

organizativas mejoren sus productividades y su participación en los mercados con mayor poder de negociación, y participen de forma adecuada en los procesos de transición productiva y hacia una economía más social, más sustantiva y más sostenible.

Bibliografía

Banco Central del Ecuador. *Información Estadística Mensual*, varios años. Recuperado el 28/10/2015 de goo.gl/WyVZja.

Código Orgánico Monetario y Financiero. (2014). Recuperado el 26/9/2015 de goo.gl/XYif3d.

Comité Interinstitucional para la Erradicación de la Pobreza (2014). *Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la pobreza*. Recuperado el 15/10/2015 de goo.gl/QTBlMc.

Constitución de la República del Ecuador 2008. Recuperada el 28/9/2015 de goo.gl/2979zh.

Coraggio, José Luis (2011). *Economía social, el trabajo antes que el capital*. Quito: Abya-Yala.

Corporación Nacional de Finanzas Populares [Conafips] (2015). *Economía y finanzas populares y solidarias para el Buen Vivir en Ecuador*. Quito: Conafips.

Instituto de Economía Popular y Solidaria [IEPS] (2015). *Valores, misión, visión*. Recuperado el 20/10/2015 de goo.gl/gBRgLu.

_____ (2015). *Informe de rendición de cuentas: enero-diciembre 2014*. Recuperado el 29/10/2015 de goo.gl/2X2JcL.

Instituto Nacional de Estadísticas y censos [inec]. *Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo (Enemdu)*. Varios años.

Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sistema Financiero Popular y Solidario. (2011). Recuperado el 26/9//2015 de goo.gl/fYwu4n.

Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social. Indicadores sociales, varios años. Archivo no publicado.

Sánchez, Jeannette (2014). "La necesaria integralidad de las políticas públicas para la economía social y solidaria" *La economía popular y solidaria: el ser humano*